

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

Elina Finska

**PERUSOIKEUKSIEN RAJOITTAMISTESTIEN VERTAILU EU-
ROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIMEN JA EUROOPAN IHMISOI-
KEUSTUOMIOISTUIMEN RATKAISUKÄYTÄNNÖISSÄ**

Pro gradu –tutkielma
Julkisoikeus
Tampere 2014

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

FINSKA, ELINA: Perusoikeuksien rajoittamistestien vertailu Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöissä

Pro Gradu -tutkielma, XII + 88 s.

Julkisoikeus

Toukokuu 2014

Tutkimuksessa haetaan vastausta siihen, miten Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin rajoittavat perusoikeuksia. Tarkoituksena on löytää eroja sekä tuomioistuinten käyttämistä rajoitustesteistä että niiden ratkaisukäytännöstä perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä.

Tutkimuksen metodologinen pohja on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmatiikan tehtäväksi on perinteisesti määritelty oikeussäännösten sisällön tulkinta ja voimassa olevien oikeussäännösten systematisointi. Tutkimuksen tärkeimmät oikeuslähteet ovat EU:n perusoikeuskirja, Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöt. Lisäksi tutkimuksessa on yhteiskunta- ja oikeuspoliittisia piirteitä.

Eurooppalaista oikeutta on viime vuosikymmeninä hallinnut jatkuva muutos. Tämän muutoksen keskiössä ovat olleet kansalliset ja ylikansalliset tuomioistuimet. Tutkimuksen tarkoitus on hahmottaa tämän hetkistä Euroopan perusoikeusjärjestelmä Euroopan unionin oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen valossa. Tutkimuksessa käydään läpi oikeustapauksia, joiden avulla tarkastellaan Euroopan ylikansallisten tuomioistuinten, ja niiden takana olevien oikeusjärjestelmien, välisen vuorovaikutuksen mukanaan tuomaa konsensusta ja jännitteisyyttä.

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ	II
LÄHTEET	V
VIRALLISLÄHTEET	IX
MUUT VIRALLISLÄHTEET	IX
OIKEUSTAPAUKSET	IX
KUVIOT JA TAULUKOT	XII
LYHENTEET	XII
1. JOHDANTO.....	1
1.1 Johdatus aihealueeseen.....	1
1.2 Oikeudellinen kysymyksen asettelu ja rajaukset.....	2
1.3 Teoreettinen viitekehys, metodi ja lähdeaineisto	4
1.4 Tutkimuksen kulku.....	6
2. PERUSOIKEUSJÄRJESTELMÄ EUROOPASSA.....	7
2.1 Yleistä perusoikeuksista	7
2.1.1 Perus- ja ihmisoikeuden käsitteet.....	7
2.1.2 Historiallisesta kehityksestä	9
2.1.3 Perusoikeuksien tarkoitus ja oikeudellinen merkitys	10
2.1.4 Perusoikeuksien ryhmittely ja ulottuvuus	11
2.1.5 Perusoikeuksien sitovuus ja rajoittaminen	13
2.2 Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmä	14
2.2.1 Perus- ja ihmisoikeudet EU-oikeudessa.....	14
2.2.2 Perusoikeudet unionin yleisinä oikeusperiaatteina	15
2.2.3 Euroopan unionin perusoikeuskirja.....	17
2.2.4 Jäsenvaltioiden perusoikeusvelvoitteet ja niiden toteutumisen valvonta.....	21
2.3 Euroopan ihmisoikeussopimus	23
2.3.1 Ihmisoikeussopimuksen luonne ja ulottuvuus	23
2.3.2 Ihmisoikeussopimuksen kansainvälinen valvonta	24
2.3.3 Ihmisoikeussopimus ja Euroopan unioni	25
2.3.4 EU:n liittyminen ihmisoikeussopimukseen.....	28
3. PERUSOIKEUKSIEN RAJOITTAMINEN.....	29
3.1 Perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset	29
3.1.1 Taustaa	29
3.1.2 Perusoikeuksien rajoittaminen ja niiden soveltamisalan rajaaminen.....	30
3.1.3 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.....	32
3.2 Perusoikeuskontrolli.....	35
3.2.1 Perusoikeuskontrolli ja sen tarve	35
3.2.2 Perusoikeuksien soveltamisalan harkinta.....	36
3.2.3 Rajoitusten oikeasuhtaisuuden vaatimus.....	38
3.3 Perusoikeuksien välinen punninta	39

3.3.1 Perusoikeuskonfliktit	39
3.3.2 Alexyn punnintalaki ja sen merkitys	42
3.3.3 Punninnan haasteita	44
3.4 Kytkeä oikeustapauskäsittelyyn.....	45
4. RAJOITTAMISTESTIT EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ.....	46
4.1 Yleistä.....	46
4.1.1 Euroopan unionin tuomioistuin.....	46
4.1.2 Perusoikeuskirja EU-oikeudessa ennen ja jälkeen Lissabonin sopimuksen	49
4.1.3 Euroopan unionin tuomioistuinta koskevat haasteet.....	51
4.2 Rajoitusedellytykset oikeuskäytännössä.....	52
4.2.1 Yleisesti.....	52
4.2.2 Lainmukaisuus	52
4.2.3 Suhteellisuus ja välttämättömyys.....	54
4.3 Päätelmät	55
5. RAJOITTAMISTESTIT EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ.....	58
5.1 Yleistä.....	58
5.1.1 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.....	58
5.1.2 Harkintamarginaali-oppi	62
5.1.3 Ihmisoikeussopimus EU-oikeudessa ennen ja jälkeen Lissabonin sopimuksen.....	64
5.1.4 Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta koskevat haasteet.....	65
5.2 Rajoitusedellytykset oikeuskäytännössä.....	67
5.2.1 Yleisesti.....	67
5.2.2 Lainmukaisuus	68
5.2.3 Hyväksyttävyys	71
5.2.4 Välttämättömyys	72
5.3 Päätelmät	75
6. YHTEENVETO.....	77
6.1 Unionin tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen välinen suhde	77
6.2 Tuomioistuinten oikeuskäytännön vertailu perusoikeuksia rajoitettaessa	80
6.3. Keskeiset havainnot ratkaisukäytännöistä	83
6.4 Johtopäätökset	86

LÄHTEET

Alexy, Robert: Theorie der Grundrechte. Suhrkamp 1986.

Alexy, Robert: A Theory of Constitutional Rights. Oxford 2002.

Bogdan, Michael: Comparative Law. Tukholma 1994.

Dembour, Marie-Bénédicte: Who believes in Human Rights? Reflections on the European Convention. Cambridge 2006.

Denman, Daniel: The Charter of Fundamental Rights. European Human Rights Review 2010, s. 349–359.

Di Federico, Giacomo: Fundamental Rights in the EU: Legal Pluralism and Multi-Level Protection After the Lisbon Treaty. Teoksessa Di Federico (ed.): The EU Charter of Fundamental Rights from Declaration to Binding Instrument. Dordrecht 2011, s. 15–54.

Dworkin, Ronald: Taking Rights Seriously. Lontoo 1987.

Habermas, Jürgen: Between Facts and Norms – Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge 1996.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg et al.: Perusoikeudet. 2., uud. painos, s. 29–59. Helsinki 2011.

Hirvelä, Päivi: Ihmisoikeusvalitusten tutkiminen Euroopan ihmioikeustuomioistuimessa. Defensor Legis 4/2011, s. 393–411.

Hoikka, Mikko: Sananvapaus Euroopan unionin oikeudessa. Vammala 2009.

Husa, Jaakko: Perusoikeusvalvonta EU:n alueella – riitasointuinen triangeli? Teoksessa Nieminen (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, s. 43–64. Helsinki 2001.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Hämeenlinna 2010.

Husa, Jaakko: Oikeusvertailu. Viro 2013.

Jacqué, Jean Paul: The accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. Common Market Law Review 2011, s. 995–1023.

Jyränki, Juulia: Seksuaalinen syrjimättömyys ja Euroopan unionin oikeus - näkökulmia seksuaalisten oikeuksien markkinataloudellistumiseen. Oikeus 2/2009, s. 99–118.

Jääskinen, Niilo: Euroopan unioni: Oikeudelliset perusteet. Helsinki 2007.

Kaira, Kaarlo: Tuotantokomiteat ja perustuslaki. LM 1946.

Kanninen, Heikki: Euroopan unionin virkamiestuomioistuin – EU:n kolmas tuomioistuin. Defensor Legis 6/2005, s. 1325–1332.

Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Hallberg et al.: Perusoikeudet. 2., uud. painos, s. 63–87. Helsinki 2011.

Klatt, Matthias: Positive Obligations under the European Convention on Human Rights. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 71/2011, s. 691–718.

Krüger, Hans Christian & Polakiewicz, Jörg: Proposal for coherent human rights protection in Europe. The European Convention on Human Rights and the EU Charter of Fundamental Rights. Human Rights Law Review Vol. 22, No. 1–4/2011 s. 1–13.

Kumm, Mattias: Who is Afraid of the Total Constitution? Constitutional Rights as Principles and the Constitutionalization of Private Law. German Law Journal 4/2006, s. 341–370.

Laakso, Seppo: Suhteellisuusperiaate yhteisöoikeudessa. Lakimies 6–7/1999, s. 1080–1091.

Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010.

Lavapuro, Juha: Perusoikeusargumentaation kontrolloitavuudesta. Teoksessa Heinonen – Lavapuro (toim.): Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen, s. 143–177. Vantaa 2012.

Lock, Tobias: EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial review in Strasbourg. European Law Review 6/2010, s. 777–798.

Merikoski, Veli: Muuttomaton, muuttava valtiosääntömme: Suomen hallitusmuoto 1919–1977–1969. Helsinki 1969.

Nieminen, Liisa: Tasa-arvo Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuna perusoikeutena. Teoksessa Nieminen (toim.): Perusoikeudet EU:ssa, s. 179–212. Helsinki 2001.

Nieminen, Liisa: Perus- ja ihmisoikeudet ja perhe. Helsinki 2013.

Nikula, Paavo: Euroopan ihmisoikeussopimus ja EU:n perusoikeuskirja. Teoksessa Nuolima – Vihervuori – Klemettinen (toim.): Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004, s. 238–247. Jyväskylä 2004.

Nousiainen, Kevät: Tasa-arvon monet kasvot. Kansainvälisistä vaikutuksista Suomen tasa-arvo-oikeudessa. Lakimies 7-8/2005, s. 1188–1209.

Ojanen, Tuomas: Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsinki 2009.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Uud. painos. Helsinki 2010.

Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin: Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kansainvälinen valvonta. Teoksessa Hallberg et al.: Perusoikeudet. 2., uud. painos, s. 875–905. Helsinki 2011.

Ovey, Clare & White, Robin C.A: European Convention on Human Rights. 5th Edition. Oxford University Press 2010.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unioni. Lakimies 7–8/2005, s. 1229–1250.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmisoi-
keussopimus. Helsinki 2012.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintaa koskevasta vuoropuhelusta. Teoksessa Heinonen – Lavapuro (toim.): Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoi-
keuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen, s. 69–94. Vantaa 2012.

Puumalainen, Mikko: Mitä Euroopan unionin perusoikeudet merkitsevät laillisuusvalvon-
nalle? Teoksessa Heinonen – Lavapuro (toim.): Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoi-
keuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen, s. 265–294. Vantaa 2012.

Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Helsinki 2010.

Rautiainen, Pauli: Kuvataiteilijan oikeudellinen asema. Ammattimaista taiteellista toimin-
taa rajoittava ja edistävä oikeussäätely. Tampere 2012.

Rautiainen, Pauli & Neuvonen, Riku: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta ratkaisu kes-
kustelupalstan ylläpitäjän vastuusta: Delfi vs. Viro. Lakimies 2/2014, s. 297–304.

Rosas, Allan & Kaila, Heidi: Euroopan unionin tuomioistuin ja Lissabonin sopimus. Teok-
sessa Lämsineva – Tuomisto – Wikström – Viljanen (toim.): Juhlakirja Heikki Kulla 1950 –
28/8 – 2010, s. 261–284. Turku 2010.

Rosas, Allan: Perus- ja ihmisoikeudet EU-oikeudessa. Teoksessa Hallberg et al.: Perusoi-
keudet. 2., uud. painos, s. 197–213. Helsinki 2011.

Rosas, Allan & Kaila, Heidi: L’application de la charte des droits fondamentaux de l’union
européenne par la cour de justice: Un premier bilan. Il diritto dell’Unione Europea, 1/2011
s. 1–28.

Rosas, Allan & Armati, Lorna: EU Constitutional Law – An Introduction. 2nd Edition.
Oregon 2012.

Sabel, Charles F. – Gersterberg, Oliver: Constitutionalising an Overlapping Consensus:
The ECJ and the Emergence of a Coordinate Constitutional Order. European Law Journal
5/2010, s. 511–550.

Scheinin, Martin: Perusoikeuskonfliktit. Teoksessa Heinonen – Lavapuro (toim.): Oikeus-
kulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoi-
keuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaiku-
tukseen, s. 125–141. Vantaa 2012.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.

Viljanen, Jukka: The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law. Tampere 2003.

Viljanen, Jukka: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja yleiset opit. Lakimies 3/2004, s. 521–525.

Viljanen, Jukka: The Role of the European Court of Human Rights as a Developer of International Human Rights Law. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 62/63 (2011), s. 249-265. (J. Viljanen 2011)

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Hallberg et al.: Perusoikeudet. 2., uud. painos, s. 139–170. Helsinki 2011. (V-P. Viljanen 2011)

Walkila, Sonya: Euroopan unionin perusoikeuskirja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Defensor Legis 6/2011, s. 813–819.

Weiß, Wolfgang: Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention of Human Rights After Lisbon. European Constitutional Law Review 7/2011, s. 64–95.

VIRALLISLÄHTEET

Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL C 364/01)

Lissabonin sopimus (EUVL C 306/01)

Perustuslaki (11.6.1999/731)

Sopimus Euroopan unionista (EUVL C 83/13)

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (EUVL C 83/47)

MUUT VIRALLISLÄHTEET

Direktiivi 2000/78/EY (27.11.2000)

Direktiivi 2002/14/EY (11.3.2002)

Direktiivi 2006/24/EY (15.2.2006)

HE 317/2010 vp (17.12.2010)

Julkisasiamies Paolo Mengozzin ratkaisuehdotus asiassa C-203/12 (12.12.2013)

Julkisasiamies Pedro Cruz Villalónin ratkaisuehdotus asiassa C-176/12 (15.1.2014)

PeVL 31/1998 vp (16.10.1998)

Yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 2/94 (28.3.1996)

OIKEUSTAPAUKSET

Euroopan unionin tuomioistuin

Afton Chemical (C-343/09, 8.7.2010)

Association de médiation sociale (AMS) (C-176/12, tuomio 15.1.2014)

Annibaldi (C-306/96, 18.12.1997)

Costa v. ENEL (C-6/64, 17.7.1964)

Digital Rights Ireland Ltd (C-293/12, 8.4.2014)

ERT (C-260/89, 18.6.1991)
Filipiak (C-314/08, 19.11.2009)
Hoechst AG (C-46/87, 21.9.1989)
Impact (C-268/06, tuomio 15.4.2008)
Institut professionnel des agents immobiliers (IPI) (C-473/12, 7.11.2013)
Irlanti v. Parlamentti ja neuvosto (C-301/06, tuomio 10.2.2009)
K (T-176/94, 13.7.1995)
Kadi (C-402/05P, 3.9.2008)
Kremzow (C-299/95, 29.5.1997)
Krombach (C-7/98, 28.3.2000)
Kütükdevici (C-555/07, 19.1.2010)
L'Oréal ym. (C-324/09, 12.7.2011)
Roquette Frères (C-94/00, 22.10.2002)
Römer (C-147/08, 10.5.2011)
Satakunnan markkinapörssi ja Satamedia (C-73/07, 16.12.2008)
Seitlinger ym. (C-594/12, tuomio 8.4.2014)
Sky Österreich (C-283/11, 22.1.2013)
Wachauf (C-5/88, 13.7.1989)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Animal Defenders International v. Yhdistynyt kuningaskunta (22.4.2013, hakemus 48876/08)
Austin ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta (15.3.2012, hakemukset 39692/09, 40713/09 ja 41008/09)
Axel Springer AG v. Saksa (7.2.2012, hakemus 39954/08)
Behrami ja Behrami v. Ranska (2.5.2007, hakemus 71412/01)
Bosphorus v. Irlanti (30.6.2005, hakemus 45036/98)
D.H. ym. v. Tšekki (13.11.2007, hakemus 57325/00)

- Dangeville v. Ranska (16.4.2002, hakemus 36677/97)
- Delfi v. Viro (10.10.2013, hakemus 64569/09)
- El Masri v. Makedonia (13.12.2012, hakemus 39630/09)
- G.N. v. Italia (1.12.2009, hakemus 43134/05)
- Goodwin v. Yhdistynyt kuningaskunta (11.7.2002, hakemus 28957/95)
- H v. Suomi (13.11.2012, hakemus 37359/09)
- Iltalehti ja Karhuvaara v. Suomi (6.7.2010, hakemus 6372/06)
- Jersild v. Tanska (23.9.1994, hakemus 15890/89)
- Jokela v. Suomi (21.8.2002, hakemus 28856/95)
- Krombach v. Ranska (13.5.2001, hakemus 29731/96)
- Leyla Sahin v. Turkki (10.11.2005, hakemus 44774/98)
- Mouvement Raëlien Suisse v. Sveitsi (13.7.2012, hakemus 16354/06)
- Niemietz v. Saksa (16.12.1992, hakemus 13710/88)
- Pretty v. Yhdistynyt kuningaskunta (29.7.2002, hakemus 2346/02)
- Ruusunen v. Suomi (14.1.2014, hakemus 73579/10)
- S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta (4.12.2008, hakemukset 30562/04 ja 30566/04)
- Saramati v. Ranska, Saksa ja Norja (2.5.2007, hakemus 78166/01)
- Schalk ja Kopf v. Itävalta (24.6.2010, hakemus 30141/04)
- Silver ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta (25.3.1983, hakemukset 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 ja 7136/75)
- Sunday Times v. Yhdistynyt kuningaskunta (26.4.1979, hakemus 6538/74)
- X ym. v. Itävalta (19.2.2013, hakemus 19010/07)
- Zolotukhin v. Venäjä (10.2.2009, hakemus 14939/03)

KUVIOT JA TAULUKOT

KUVIO 1	Ulkoisten rajojen teoria
KUVIO 2	Sisäisten rajojen teoria
KUVIO 3	Alexyn punnintakaava
KUVIO 4	Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa
KUVIO 5	Menettely Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa

LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisö, nyk. EU
EYT	Euroopan yhteisön tuomioistuin, nyk. EUT
EYVL	Euroopan yhteisön virallinen lehti, nyk. EUVL
KP-oikeudet	Kansalais- ja poliittiset oikeudet
PL	Perustuslaki (731/1999)
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1. JOHDANTO

1.1 Johdatus aihealueeseen

Suomalaista ja laajemmin eurooppalaista oikeutta ovat viime vuosikymmeninä hallinneet erilaiset oikeusjärjestyksen yhä intensiivisempää ja syvemmälle käyvää eurooppalaistumista koskevat muutokset. Sekä kansalliset että ylikansalliset tuomioistuimet ovat monin tavoin tämän muutoksen ytimessä. Kansallisten ja ylikansallisten oikeusjärjestelmien keskinäissuhteet ovat muuttuneet ja lähentyneet, ja Euroopan unionin (EU) oikeus ja tuomioistuinten ratkaisukäytäntö vaikuttavat yhä enemmän jäsenvaltioiden oikeuteen. Vuorovaikutus tuomioistuinten välillä tuo luonnollisesti yhteistyön ja harmonian lisäksi myös jännitteitä niiden välisiin suhteisiin. Jännitettä syntyy esimerkiksi yksilön perusoikeuksia suojatessa tai rajoittaessa.

Perusoikeudet ovat yksilölle kuuluvia vahvoja oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan. Ne ovat yhteiskunnan perustavanlaatuisia arvovalintoja, jotka on katsottu tärkeäksi kirjata kansalliseen perustuslakiin ja täten suojata sen erityisaseman kautta. Euroopan unionin kontekstissa termiä perusoikeus käytetään myös EU-oikeudessa turvatuista perustavanlaatuisista oikeuksista¹. Perusoikeudet eivät muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta takaa ehdotonta suojaa, mutta esimerkiksi Suomen perustuslaki (PL) (731/1999) edellyttää, että kyseisten oikeuksien loukkaamisesta täytyy säätää lain tasoisesti ja tämäkin on sallittua ainoastaan tietyissä rajatuissa tarkoituksissa. Perusoikeutta saatetaan joutua rajoittamaan esimerkiksi siksi, että se on ristiriidassa toisen perusoikeuden kanssa. Voisi arvioida, että mitä pidemmäksi ja kattavammaksi erityisasemassa olevien perusoikeuksien luettelo kasvaa, sitä todennäköisemmäksi konfliktin mahdollisuus tulee. Tällöin tuomioistuimen tehtäväksi jää tulkita ja punnita tilannetta.

Tämän hetkisessä perus- ja ihmisoikeusajattelussa painotetaan erityisesti niiden jakamattomuutta: kaikki ihmisoikeudet ovat yhtä tärkeitä ja niiden välillä ei ole etusijajärjestyksiä.

¹ Karapuu 2011 s. 65.

² Ojanen 2010 s. 118.

Tämän takia perus- ja ihmisoikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää erilaisten oikeuksien vuorovaikutusta.² Tästä päästään kohti tämän tutkielman päätarkoitusta ja tutkimuskysymyksen asettelua. Perus- ja ihmisoikeuksien vuorovaikutusta ja yhteentörmäyksiä on Euroopassa käsittelemässä kaksi ylikansallista tuomioistuinta: Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT).

Samanlaiset kysymykset voivat tulla sekä EU-tuomioistuimen että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi. Jopa samaan oikeudenkäyntiin liittyvät asiat voivat tulla tarkasteltavaksi molemmissa tuomioistuimissa. Tämä voi olla hyvä asia, sillä tuomioistuimet voivat näin nojautua toistensa ratkaisukäytäntöön ja ylläpitää keskinäistä harmoniaa. Samojen tai ainakin samantapaisten kysymysten tuominen sekä EU- että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tarkasteltavaksi voi kuitenkin muuttua pulmalliseksi, jos tuomioistuimet päätyvät erilaisiin lopputuloksiin. Tällaiset tilanteet ovat synnyttäneet tulkintoja, joissa ylikansallisen perusoikeusvalvonnan on katsottu muistuttavan kansainväliselle yksityisoikeudelle tyypillistä piirrettä: jutulla voi olla erilainen lopputulos riippuen siitä, mikä oikeustie tapauksessa valitaan.³

1.2 Oikeudellinen kysymyksen asettelu ja rajaukset

Edellisessä kappaleessa esittelemäni tilanteen perusteella esiin nousee kysymyksiä tuomioistuinten toiminnasta ja niiden välisestä suhteesta. Miten ja millä edellytyksillä Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin rajoittavat perusoikeuksia? Ja onko tuomioistuinten välillä eroja rajoittamistesteissä, rajoitusedellytysten tulkinnassa tai ylipäättänsä niiden ratkaisukäytännössä? Pohdin kysymyksiä jonkin verran myös kahden eri henkilön eri perusoikeuden vastakkaisuuden problematiikan näkökulmasta. Tätä perustelen sillä, että näissä tapauksissa kyse on varsinaisesta perusoikeuskonfliktista, ei ainoastaan joko perusoikeuteen perustuvien oikeusvaateiden konflikteista tai muuten moraalisesti tai valtiosääntöoikeudellisesti kiinnostavista asioista. Yleiseen tuomioistuinten oikeuskäytännön tulkintaan liittyvien oppien tarkastelun vuoksi tutkimuksessa on mukana myös oikeuspoliittinen näkökulma, joka ilmentää tuomioistuinten roolia ja suhdetta ympäröivään yh-

² Ojanen 2010 s. 118.

³ Ks. Husa 2001 s. 61.

teiskuntaan. Tästä voi johtaa lisätutkimuskysymyksen siitä, minkälaisessa vuorovaikutussuhteessa EIT:n ja EUT:n perusoikeusrajoituskäytäntö ja yhteiskuntien perimmäiset arvovalinnat ovat.

Suurimmaksi osaksi tarkastelemanı oikeustapaukset käsittelevät syrjimättömyyttä, yksityisyyden suojaa ja sananvapautta. Olen valinnut tämän aihepiirin, ja niitä edustavat tapaukset, käsittelyyni kahdesta syystä. Ensinnäkin ne ovat mielestäni keskeisiä perusoikeuksien rajoittamiseen liittyviä kipukohtia. Toiseksi ne ovat toisistaan eroavia teemoja, jolloin toivon saavani laajemman perspektiivin tuomioistuinten rajoittamiskäytäntöön. Oikeustapauksista olen valinnut mukaan aiemmasta käytännöstä keskeisiä ja muutosta, tai ainakin keskustelua, nostattaneita tapauksia. Sen lisäksi edellisten rinnalle valitsin mahdollisimman tuoreita ratkaisuja, jotta saisin vertailuun mukaan tuomioistuinten tulkintalinjan Lissabonin sopimuksen ja perusoikeuskirjan oikeudellisen sitovuuden alkamisen jälkeen.

Tarkastelen rajoitusedellytysten problematiikan yhtäläisyyksiä ja eroja EIT:n ja EUT:n ratkaisukäytännöissä. Yleisenä perusoletuksena voidaan pitää sitä, että ihmisoikeustuomioistuin nimenomaisesti ihmisoikeusintressiä edustavana tuomioistuimena olisi ns. radikaalimpi ratkaisija ihmisoikeusasioissa. Suhtaudun tähän olettamukseen kriittisesti ja sen vuoksi käyn oikeustapauksia läpi mahdollisimman laajassa kontekstissa ja useasta näkökulmasta. EU-tuomioistuimella taas saattaa lähtökohtaisesti olla suppeampi valtuutus perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä, eikä moni perusoikeuskysymys ei välttämättä koske suoraan EUT:n intressejä. Tämän vuoksi se on joutunut katsomaan niitä itselleen oudosta näkökulmasta, mutta EU:n perusoikeusulottuvuus on kokenut isoja mullistuksia viimeisen vuosikymmenen aikana.

EU-oikeuden soveltaminen tapahtuu ennen kaikkea kansallisella tasolla, jossa perusoikeuksien rajoittaminen konkretisoituu. Tämän vuoksi tutkimuksessa tulee esille perusoikeuksien rajoittamisen problematiikka myös kansalliselta tasolta.

Tekstin ymmärrettävyyden kannalta käyttämäni terminologia vaatii selvitystä. Etenkin Euroopan unionin toimielimiin liittyvät termit voivat aiheuttaa epäselvyyttä. Tutkimuksessa esiintyy käsite *EU-oikeus*, mutta välillä puhutaan samana tarkoittavana myös *yhteisön oikeudesta* tai *EY-oikeudesta*. Termin EU-oikeus perusmerkitys tässä tutkielmassa on tarkoittaa kaikkea Euroopan unionin rakenteissa syntynyttä ja kehittynyttä oikeusnormistoa. EY-oikeus terminä esiintyy lähinnä EY-tuomioistuimen ratkaisuissa tai historiallisissa jaksoissa, jotka ulottuvat aikaan ennen Euroopan unionin perustamista. Lisäksi EY-etuliitettä käy-

tetään joissain kohdin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (EYT, nyk. EU-tuomioistuin) yhteydessä.

Tuomioistuimista puhuttaessa käytän *Euroopan unionin tuomioistuimesta* myös nimitystä Luxemburgin tuomioistuin sen maantieteellisen sijainnin takia. Samasta syystä *Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta* kutsun joissain kohdin Strasbourgin tuomioistuimeksi.

Paikoitellen käytössä on termi *eurooppaoikeus* (*European Law*), joka on nykyään yksi oikeudenala valtiosääntöoikeuden tapaan. Tutkielmassani käsitteen eurooppaoikeus merkitys kattaa paitsi EU-oikeuden myös Euroopan neuvoston piirissä syntyneen oikeusnormiston, jossa on pääasiallisesti kysymys ihmisoikeuksia suojaavista sopimuksista tai asiakirjoista.

Huomioon otettavaa on myös sanojen ihmisoikeudet ja perusoikeudet käyttö. Termillä perusoikeudet viitataan nimenomaan EU:n perusoikeuskirjaan ja jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteeseen. Universaaleista perus- ja ihmisoikeuksista voidaan kuitenkin puhua yhdellä termillä, eli ihmisoikeudet, joten joissain kohden puhuessani EU:n kontekstissa, käytän molempia termejä. Sisällöllisesti nämä oikeudet kuitenkin ovat jokseenkin samoja. Lisäksi käytän Euroopan yleissopimuksesta ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi sen vakiintuneesti nimeä *Euroopan ihmisoikeussopimus* (EIS).

1.3 Teoreettinen viitekehys, metodi ja lähdeaineisto

Teoreettisesti tutkimukseni on oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmatiikka eli lainoppi rakentuu voimassa olevien oikeuslähteiden varaan ja siinä tutkitaan ja tulkitaan oikeussääntöjen sisältöä tietyssä oikeusongelmassa. Oikeusdogmatiikka pyrkii antamaan vastauksen kysymykseen, kuinka kyseessä olevassa tilanteessa tulisi toimia voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaan. Lainopin tärkein tehtävä johtuu oikeusjärjestyksen sisältöä koskevasta epä-tietoisuudesta ja sen avulla tutkitaan ja etenkin tulkitaan oikeuden sääntöjä ja niiden sisältöä.⁴ Selvitän tutkimuksessa millä tavalla kahden ylikansallisen tuomioistuimen oikeuskäytäntö perusoikeuksien rajoittamisessa vaikuttaa Euroopan unionin kontekstissa. Voimassa olevan lain kantaa asiaan etsin tuomioistuinten tulkintakäytännöistä. Yritän saada esiin myös kriittisen näkökulman tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön.

⁴ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2010 s. 20.

Metodisesti tutkimukseni painottuu oikeuskäytännön analysointiin. Pyrin voimassa olevaa oikeutta, eli tässä tapauksessa lähinnä oikeuskäytäntöä, tutkimalla ja analysoimalla löytämään vastauksia tutkimuskysymyksiini. Tutkimuksen lähdeaineiston painopiste on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöissä, jonka lisäksi myös kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytännöt ovat aineiston pohjana. Näiden tuomioistuinten ratkaisujen pohjalta pyrin argumentoimaan, miten tuomioistuimet ratkaisevat perusoikeuskonfliktitilanteissa perusoikeuden rajoittamisen dilemman.

Euroopan tuomioistuinten ratkaisut ovat metodisesti hankalia tutkimuskohteita. Esimerkiksi ihmisoikeussopimusjärjestelmässä oikeuskäytännön tulkintaa ohjaava vaikutus kasvaa jatkuvasti, sillä ihmisoikeussopimus on jo vanha. Tämä pätee lainsäädännön käyttöön oikeuslähteenä yleensäkin, sillä mitä vanhempaa lainsäädäntö on, sitä tarkemmaksi tuomioistuimen oikeuskäytäntö muodostuu lakia sovellettaessa. Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen tulkinnasta tekee vielä hankalampaa se, että tuomioistuinten oikeuskäytäntö on dynaamista ja uutta luovaa.

Koska lähdeaineistoni on myös ylikansallista ja eurooppaoikeudellista, käytän metodisena apuvälineenä oikeusvertailua. Oikeusvertailevassa tutkimuksessa tutkitaan ja vertaillaan eri oikeusjärjestyksiä tai niiden osia. Siinä on kyse erilaisten oikeusjärjestelmien asettamisesta rinnakkain tarkastelun kohteeksi tiedonhankkimiseksi esimerkiksi jonkin yhteiskunnallisen ongelman ratkaisemiseksi, tai oikeudellisen teorian muodostamiseksi. Oikeusvertailun avulla pyritään selittämään eri oikeusjärjestysten välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä sekä näiden syitä. Saatuja tuloksia voidaan käyttää hyväksi esimerkiksi oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa, oikeuspolitiikassa tai lainsäädäntötoiminnassa. Oikeusvertailu on erityisen käyttökelpoista juuri kansainvälisen oikeuden tutkimuksessa.⁵

Oikeusvertailun perimmäisenä tavoitteena on hankkia tietoa siitä, mikä tarkasteltavia oikeusjärjestelmiä erottaa ja mikä niitä yhdistää, sekä selittää ja arvioida, mistä erot ja/tai yhtäläisyydet johtuvat. Havaittuja samankaltaisuuksia ja eroja tulee käsitellä jossakin mielekkäässä näkökulmasta. Oikeusvertailun tehtävänä voi olla esimerkiksi tutkia vertailtavien oikeusjärjestelmien yhteistä perustaa tai suorittaa jostakin näkökulmasta vertaileva arvio eri kansainvälisistä sääntelyratkaisuista.⁶

⁵ Husa 2013 s. 25–26.

⁶ Bogdan 1994 s. 27.

Vertailevaa oikeustiedettä voidaan harjoittaa lainopillisin painotuksin. Silloin tehtävänä on selvittää, miten tietyn mielenkiinnon kohteena olevan oikeussäännön koskema asia on säännelty muissa oikeusjärjestyksissä. Euroopan integraation aiheuttama oikeuden harmonisointuminen ja vaatimus EU-oikeuden yhdenmukaisesta tulkinnasta jäsenvaltioissa ovat merkinneet vertailevien näkökantojen lisääntymistä kaikilla oikeustieteiden osa-alueilla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä vertailua on hyödynnetty ratkaisujen perusteluissa jo pitkään, ja tämä suuntaus näyttää koko ajan vain voimistuvan.⁷

1.4 Tutkimuksen kulku

Käsittelyjärjestys tutkielmassa etenee yleisestä ja teoreettisista sisältöjä käsittelevästä aineksesta konkreettisempaan ja oikeuskäytäntöä tulkitsevaan suuntaan.

Toisessa pääluvussa perehdytään tarkemmin yleisesti perusoikeuden käsitteeseen ja perusoikeusjärjestelmään Euroopassa. Luvussa käsitellään myös Euroopan ihmisoikeussopimusta, sen toteutumisen valvontaa sekä Euroopan unionin suhdetta sopimukseen. Lopuksi käsitellään vielä EU:n tulevaa liittymistä ihmisoikeussopimuksen sopijaosapuoleksi.

Kolmannessa luvussa keskitytään perusoikeuksien rajoittamiseen ja sen mukanaan tuomiin ongelmiin ja ilmiöihin. Alussa käydään läpi yleisiä periaatteita ja edellytyksiä, jonka jälkeen tarkoituksena on päästä syvemmälle aiheeseen: mikä johtaa perusoikeuden rajoittamiseen ja miten vastaantulevat ongelmat mahdollisesti voidaan ratkaista. Luvussa käsitellään myös perusoikeuskontrollia ja perusoikeuksien välistä punnintaa.

Neljännessä ja viidennessä luvussa tarkastellaan oikeustapausanalyysin kautta miten Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin konkreettisesti rajoittavat perusoikeuksia ratkaisukäytännössään. Kummassakin luvussa perehdytään ensin yleisesti tuomioistuimeen, sen toimintaan ja mahdollisiin erityisyyksiin ja haasteisiin. Rajoituslausekkeita selvitetään kummassakin luvussa yksitellen eri oikeustapausten avustamana ja konkretisoimana.

⁷ Husa, Mutanen & Pohjolainen 2010 s. 24.

Kuudennessa luvussa on yhteenvedon ja johtopäätösten aika. Luvussa paneudutaan ensin tuomioistuinten väliseen toimivaltasuhteeseen perusoikeuksien rajoittamisessa ja sen jälkeen vertaillaan niiden oikeuskäytäntöä. Viimeisenä on yhteenveto tuomioistuinten välisestä suhteesta, koonti perusoikeuksien rajoittamisoikeuskäytännön eroista ja yhtäläisyyksiä sekä loppupäätelmät.

2. PERUSOIKEUSJÄRJESTELMÄ EUROOPASSA

2.1 Yleistä perusoikeuksista

2.1.1 Perus- ja ihmisoikeuden käsitteet

Perusoikeuksiin liittyy välittömästi ja välillisesti paljon sellaisia käsitteitä ja rakenteita, joiden hallinta on tarpeellista kokonaisuuksien hahmottamisen kannalta. Perusoikeudet ja ihmisoikeudet ymmärretään laajalti *perustavaa laatua olevien arvojen ilmaisuna*. Eurooppaoikeudellisessa kontekstissa perus- ja ihmisoikeudet tarkoittavat lähes samaa ja EU-oikeudessa puhutaan sekä ihmisoikeuksista että perusoikeuksista. Kumpienkin suojaamisella pyritään samaan tavoitteeseen ja oikeuksien sisältö saattaa olla jopa identtinen. Tästä huolimatta käsitteet on syytä erottaa toisistaan.⁸

Termillä *perusoikeudet* (*fundamental rights*) viitataan oikeuksiin, jotka ovat tunnustettuja perusoikeuksina EU-oikeudessa ja nykyään ovat koottuina Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Termillä *ihmisoikeudet* (*human rights*) taas viitataan tiettyihin perustavaa laatua oleviin oikeuksiin EU:n ulkosuhteissa, joissa on kysymys esimerkiksi poliittisesta yhteistyöstä tai unionin kehitysyhteistyöstä. Ihmisoikeuksista puhutaan myös silloin, kun tarkastellaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai yleensä kansainvälisten ihmisoikeusnormien asemaa ja vaikutuksia EU-oikeudessa.⁹

⁸ Karapuu 2011 s. 63–67.

⁹ Ojanen 2010 s. 116.

Perusoikeuden ja ihmisoikeuden käsitteitä on määritelty muodollisin ja aineellisin kriteerein. Ne tuovat esiin keskeisiä piirteitä näistä oikeuksista, vaikka mikään kriteeri ei näitä käsitteitä täydellisesti määrittelekään.¹⁰ Muodollisen määritelmän mukaan perusoikeudet ovat perustuslaissa turvattuja oikeuksia, jolloin niillä on myös perustuslain tasoisuudesta ja korotetusta lainvoimasta johtuva pysyvyys ja oikeudellinen luonne¹¹. Perusoikeuden määritelmään on liitetty myös sisällöllisiä eli aineellisia tekijöitä, kuten se, että perusoikeuksien tulee olla yleisiä ja kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia. Siten vain jollekin tietylle ryhmälle kuuluvat oikeudet eivät ole perusoikeuksia, vaikka ne olisivatkin tuolle ryhmälle yleisiä.¹²

Ihmisoikeudet ovat muodollisen määritelmän mukaan alueellisessa tai yleismaailmallisessa ihmisoikeussopimuksessa tunnustettuja oikeuksia. Ihmisoikeudet on turvattu jokaiselle sopijavaltion oikeudenkäyttöpiirissä olevalle ihmiselle riippumatta siitä, onko henkilön oma valtio liittynyt sopimukseen. Ihmisoikeuksilla viitataan ihmiselle erityisen tärkeisiin ja perustavanlaatuisiin oikeuksiin, jotka kuuluvat jakamattomasti, luovuttamattomasti ja yleisesti kaikille ihmisille riippumatta esimerkiksi henkilön alkuperästä, ihonväristä, iästä, uskonnosta tai sukupuolesta. Yleisyys viittaa yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon ohella ihmisoikeuksien luonteeseen, sillä ne kuuluvat kaikille ihmisille kaikkialla maailmassa. Edellä kuvatut ihmisoikeuksien keskeiset kriteerit ovat saaneet myös kritiikkiä osakseen muun muassa sen vuoksi, että ne edustavat kritikkojen mukaan lähinnä länsimaisia arvoja ja ovat tasa-arvoisiakin vain näennäisesti.¹³

Käsitteellisesti ihmisoikeuksiin sisältyvä ajatus kaikkien ihmisten oikeuksina on nykyään yhä luontaisempi myös perusoikeuksille. Esimerkiksi Suomen perustuslaki turvaa perusoikeudet periaatteessa jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalle ihmiselle. Samoin Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut oikeudet ja vapaudet kuuluvat joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta jokaiselle ihmiselle EU-oikeuden soveltamisalalla.¹⁴

Suomessa vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa pyrittiin kattavaan perusoikeusluetteloon, joka suojaisi kansallisessa perustuslaissa sekä valtiosääntöperinteemme jo aiemmin tuntemat sekä myös kansainvälisessä ihmisoikeusajattelussa tunnustetut perustavanlaatui-

¹⁰ Ojanen 2009 s. 2.

¹¹ Ojanen 2010 s. 115.

¹² Hallberg 2011 s. 29.

¹³ Ojanen 2010 s.115–116. Ks. lisää kritiikistä Dembour: Who believes in Human Rights? Cambridge 2006.

¹⁴ Ibid. s. 116.

set oikeudet. Mitä pidemmäksi ja kattavammaksi perusoikeuksien luettelo käy, sitä todennäköisemmin ne myös joutuvat keskenään konfliktiin, tai vähintäänkin niiden välille syntyy jännitteitä.¹⁵

Muodollinen ero perus- ja ihmisoikeuksien välillä on niiden oikeudellinen pohja. Perusoikeudet vahvistetaan kansallisessa valtiosäännössä ja ihmisoikeudet kansainvälisissä sopimuksissa. Vaikka pohja on erilainen, näillä perustavaa laatua olevilla oikeuksilla on yhtymäkohtia ja vuorovaikutusta toisiinsa ja sisällöllisestihän kyse on pitkälti samoista oikeuksista. Ihmisoikeussopimukset määrittävät lisäksi kansainvälisesti perusoikeuksille tavoitellun tason.¹⁶

2.1.2 Historiallisesta kehityksestä

Kansainvälisesti merkittävimpinä virstanpylväinä kohti nykyaikaista perusoikeussäännöstöä on pidetty Englannin *Magna Chartaa* vuodelta 1215, Pohjois-Amerikan siirtokuntien valtiosäännöissä olleita oikeuksien luetteloita (*Bill of Rights*) 1700-luvun lopusta sekä Ranskan suuren vallankumouksen ihmisoikeuksien julistamista vuonna 1789. Suomessa perusoikeudet ovat olleet 1870-luvulta asti vakiintuneesti säätyvaltiopäivien käytännössä ja kun vuonna 1906 vahvistettiin perustuslakina olemaan voimassa laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta, kiinnittyi Suomi ensimmäisen kerran länsimaiseen liberalistiseen perusoikeustraditioon. Itse perusoikeus-termi on tullut Suomen perustuslakiin vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa.¹⁷

Perusoikeuksien asema Euroopan integraatiossa oli aluksi avoin ja epäselvä. Kun Euroopan talousyhteisö perustettiin, perustajavaltioissa oli kapea perusoikeusnäkemys. Perusoikeuksien merkityksen katsottiin olevan siinä, ettei julkinen valta voinut lainsäädännöllä tai pakkokeinoilla rajoittaa yksilöiden perusvapauksia tai -oikeuksia. Koska Euroopan talousyhteisön toimivalta koski nimenomaan taloudellista yhdentymistä, ei perusoikeuksiin kiinnitetty sen yhteydessä erityistä huomiota.¹⁸

¹⁵ Scheinin 2012 s. 125.

¹⁶ Hallberg 2011 s. 35.

¹⁷ Ibid. s. 31–32.

¹⁸ Sabel & Gerstenberg 2010 s. 512–513.

Tilannetta ei edistänyt se, että yhteisön tuomioistuin antoi 1950-luvun lopussa ja 1960-luvun alussa muutamia ratkaisuja, jotka ilmensivät hyvin pidätyväistä suhtautumista perusoikeuksiin. Nämä ratkaisut olivat kuitenkin myöhemmin osaltaan käynnistämässä keskustelua perusoikeuksien asemasta integraatiossa.¹⁹

Lopullinen edistysaskel tässä keskustelussa oli nimenomaan tuomioistuimen ratkaisu klassisessa *Costa v. ENEL* –tapauksessa²⁰, jossa EY-tuomioistuin vahvisti ensimmäistä kertaa yhteisön oikeuden etusijan ristiriitatilanteessa kaikkeen kansalliseen oikeuteen nähden. Ratkaisun valossa EY-oikeudella näytti siis olevan etusija myös jäsenvaltioiden perustuslaissa suojattuihin perusoikeuksiin nähden. Tämä herätti epäluuloa monissa maissa ja nostatti huolta etenkin Saksassa.²¹

Yksilön perusoikeudet muodostavat keskeisen osan nykyaikaista länsimaista perustuslakia. Perusoikeussäännökset on useimmiten sijoitettu lain alkuun. Sääntelyn laajuus vaihtelee maittain ja on riippuvainen myös perustuslain iästä. Vanhemmista perustuslaeista puuttuvat yksityiskohtaiset perusoikeussäännökset, ja perusoikeudet koskevat lähinnä perinteisiä vapausoikeuksia. Kehitys on kulkenut kohti yksityiskohtaisempaa yksilön oikeuksien sääntelyä ja aseman turvaamista julkisen vallan käytössä.²²

2.1.3 Perusoikeuksien tarkoitus ja oikeudellinen merkitys

Perusoikeuksista aukeaa usein näkökulma koko oikeusjärjestyksen ymmärtämiseen. Oikeusjärjestykset ovat monikerroksisia säännösten, periaatteiden ja arvojen kokonaisuuksia, joiden kehitykseen ovat vaikuttaneet historialliset, rakenteelliset ja yhteiskunnalliset tekijät. Oikeuden sisältöä pitää kuitenkin tarkastella ihmisten kannalta. Valtiosäntö ja perusoikeudet ovat järjestelmän runko, jonka varaan säätäminen ja soveltaminen pohjautuu. Eri maiden yhteiskuntajärjestelmissä on eroja, mutta siitä huolimatta yksilön oikeuksissa on

¹⁹ Ojanen 2009 s. 95.

²⁰ Asia C-6/64 *Costa v. ENEL*, tuomio 17.7.1964. Tapauksessa italialainen tuomioistuin oli esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön siitä, oliko italialainen laki sähköenergian tuotanto- ja jakelualan kansallistamisesta yhdenmukainen tiettyjen Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen määräysten kanssa. Unionin tuomioistuin loi periaatteen unionin oikeuden ensisijaisuudesta perustamalla sen unionin oikeusjärjestyksen erityislaatuun ja siihen, että sitä on sovellettava yhtenäisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

²¹ Ojanen 2010 s. 119–120.

²² Nikula 2004 s. 239–240.

monia yhteisiä piirteitä. Näille oikeuksille on kehittynyt erityisellä tavalla turvattu asema oikeusjärjestyksissä. Perusoikeussäännöstö on turvattu kunkin valtion valtiosäännössä.²³

Perusoikeudet ovat olennainen osa oikeusvaltion tunnusmerkkejä ja niiden kehityksellä on suuri yhteys myös oikeusvaltiokehitykseen. Perusoikeuksiin vedottiin aikaisemmin lähinnä vain lainsäädäntömenettelyissä ja niiden käytännön merkitys oli lainsäätämisyjärjestystä ratkaistaessa. Perusoikeudet saivat vahvistettua luonnettaan yksilön oikeuksina, kun niitä alettiin soveltaa käytännön hallinnossa ja tuomioistuimissa.²⁴

Käsitykset perusoikeuksien oikeudellisesta merkityksestä voidaan jakaa suppeaan ja laajaan perusoikeusnäkemykseen. Suppean näkemyksen mukaan oikeudet velvoittavat vain valtiota ja sitäkin lähinnä niin, ettei valtio itse loukkaa oikeuksia. Laajan perusoikeusnäkemysten mukaan valtiolla on oikeuksien loukkaamattomuuden lisäksi velvollisuus aktiivisin toimin suojata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Laajan näkemyksen mukaan oikeudellisen vapauden ja tasa-arvon lisäksi on tärkeää turvata tosiasiallinen vapaus ja tasa-arvo, joten perusoikeudet velvoittavat julkisen vallankäytön ohella myös yksityisiä tahoja.²⁵

2.1.4 Perusoikeuksien ryhmittely ja ulottuvuus

Perusoikeuksia voidaan jaotella eri tavoin. Luokittelulla pyritään kuvaamaan perusoikeusajattelun kehitysvaiheita, sillä varsinaista oikeudellista merkitystä ryhmittelyllä ei ole. Useimmiten perusoikeudet on jaoteltu kolmeen eri sukupolveen. Muita jakotapoja ovat muun muassa jako aktiivisiin ja passiivisiin perusoikeuksiin sekä perusoikeuksien täsmällisyyteen ja velvoittavuuteen liittyvä erottelu subjektiivisiin oikeuksiin.²⁶

Perinteisin ja yleisin on ryhmittely on perusoikeuksien jako sukupolviin. Ensimmäisen ja vanhimman sukupolven muodostavat ns. *vapausoikeudet* eli *kansalais- ja poliittiset oikeudet* (KP-oikeudet). KP-oikeuksien juuret ovat liberaalisessa länsimaaisessa ajattelussa. Näissä on kyse esimerkiksi sellaisista oikeuksista kuin oikeus elämään, kidutuksen kieltö,

²³ Hallberg 2011 s. 29.

²⁴ Ibid. s. 30.

²⁵ Karapuu 2011 s. 75–76.

²⁶ Ks. esim. Hallberg 2011 s. 39–40.

yksityiselämän ja kotirauhan suoja, sananvapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, uskonnonvapaus, omaisuudensuoja ja yhdenvertaisuus. Toisen sukupolven perusoikeuksia ovat *taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet* (TSS-oikeudet). TSS-oikeuksiin luetaan muun muassa oikeus työhön, oikeus perusopetukseen, oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin, ammatin ja elinkeinon vapaus, oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin.²⁷ Nämä edellyttävät aktiivista toimintaa myös julkiselta vallalta oikeuden toteuttamiseksi. Historiallisesti TSS-oikeudet ovat kehittyneet varsinaisesti vasta toisen maailmansodan jälkeen.²⁸

Nykyaikaiseen perus- ja ihmisoikeuskäsitykseen sisältyy edellisessä kappaleissa mainittujen lisäksi myös kolmannen sukupolven oikeuksiksi kutsuttuja *kollektiivisia oikeuksia*, kuten oikeus ympäristöön, kansojen itsemääräämisoikeus ja oikeus rauhaan²⁹. Tähän ryhmään kuuluvat myös erilaiset vähemmistöoikeudet, esimerkkinä Suomen perustuslaissa olevat säännökset saamelaiden kulttuurisista oikeuksista³⁰.

Kansallisissa perustuslaeissa järjestettiin aiemmin oman maan kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet. Perusoikeusajattelun lähtökohdat ovat kuitenkin sittemmin muuttuneet. Kansainväliset ihmisoikeudet velvoittavat sopimusvaltioita takaamaan sopimusten sisältämät ihmisoikeudet pääsääntöisesti kaikille valtion oikeuspiiriin kuuluville henkilöille riippumatta siitä, ovatko he kyseisen valtion kansalaisia. Kansainvälinen kehitys ja vuorovaikutuksen lisääntyminen ovat olleet lähtökohtana perusoikeussuojan laajentamisessa maassa oleskeleviin henkilöihin liittämättä perusoikeussuojaa kansalaisuuteen. Poikkeuksia tästä ovat esimerkiksi vaalioikeudet sekä oikeus oleskella omassa maassa. Perusoikeuksissa ei juurikaan viitata erikseen miehiin ja naisiin oikeuksien haltioina, eikä niihin myöskään ole yleensä sisällytetty ikärajaan liittyviä ehtoja.³¹

Perusoikeussäännöksissä puhutaan jokaisen yksilön oikeuksista. Niillä tarkoitetaan aina luonnollista henkilöä. Perusoikeudet ulottuvat oikeushenkilöihin välillisesti silloin, kun oikeushenkilön asemaan kajoaminen tarkoittaa samalla puuttumista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin. Monet perusoikeussäännökset ovat tosin sen luonteisia, että oikeushenkilöiden jättäminen niitä koskevan suojan ulkopuolelle ei ole perusteltua. Perusoi-

²⁷ Ojanen 2010 s. 117–118.

²⁸ Rosas 2011 s. 39.

²⁹ Ojanen 2010 s. 118.

³⁰ Rosas 2011 s. 39.

³¹ Hallberg 2011 s. 40–41.

keuden haltijana on yksilö, vaikka lähtökohtaisesti suuri osa perusoikeuksista ovat sellaisia ettei niitä voi ajatella yksilötasolla. Esimerkiksi sananvapaus, yhdistymisvapaus ja kokoontumisvapaus voivat toteutua täysipainoisesti vain yhteisöissä.³²

Perusoikeuksien suhteen kaikki henkilöryhmät asetetaan yhdenvertaiseen asemaan. Jos rajoituksia tarvitaan, niiden hyväksyttävyyttä tulee aina arvioida rajoitusedellytysten pohjalta. Perusoikeusrajoitusten oikeutusta on erikseen selvitettävä. Siten esimerkiksi erityisryhmien, kuten vankien, sotilaiden tai virkamiesten, asemaan liittyvien rajoitusten asettaminen edellyttää esimerkiksi nimenomaista lakia.³³

2.1.5 Perusoikeuksien sitovuus ja rajoittaminen

Perusoikeuksien sääntelyn lähtökohtana on ollut yksilön vapauksien suojaaminen julkisen vallan puuttumisilta. Perusoikeussäännökset kohdistuvat monella eri tavalla lainsäätäjään, sillä ne eivät pelkästään rajoita toimivaltaa vaan niistä voidaan johtaa myös aktiivisia toimintavelvoitteita lainsäädännön kehittämiseksi.³⁴

EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan perusoikeudet velvoittavat kaikkia unionin toimielimiä toissijaisuusperiaatteen³⁵ mukaisesti. Lisäksi perusoikeuskirjan määräykset velvoittavat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Jäsenvaltion viranomaiset ja tuomioistuimet ovat sidottuja perusoikeuksiin EU-oikeudessa vain silloin, kun asia kuuluu EU-oikeuden soveltamisalaan. EU-tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia, onko jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva EU:n perusoikeuksien kanssa, jos asia ei kuulu unionioikeuden alalle.³⁶

Perusoikeussäännökset eivät yleisesti voi olla siten ehdottomia, ettei niitä voisi missään laajuudessa tai millään edellytyksillä rajoittaa. Tämä pätee myös silloin, kun perusoikeussäännös ei sisällä varsinaista mainintaa rajoitusmahdollisuudesta. Perusoikeuden käyttä-

³² Hallberg 2011 s. 41.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid. s. 55–56.

³⁵ Periaatteen tarkoituksena on varmistaa, että päätökset tehdään mahdollisimman lähellä kansalaisia. Käytännössä toissijaisuus merkitsee, että unioni ryhtyy toimiin aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, vain siinä tapauksessa, että se on tehokkaampaa kuin kansallisen, alueellisen tai paikallisen tason toiminta. Toissijaisuusperiaate määritellään SEU 5 artiklassa.

³⁶ Ojanen 2010 s. 134–135.

mistä voivat rajoittaa esimerkiksi toisten ihmisten perusoikeudet. Yksilön perusoikeussuoja ei siis voi olla niin ehdoton, että se johtaisi toisen yksilön perusoikeuksien loukkaukseen. Lisäksi perusoikeuden rajoittamista saattavat vaatia myös yhteiskunnalliset intressit. Perusoikeuksien perustusalaintasoisuus asettaa kuitenkin merkittäviä ehtoja ja rajoituksia sille, miten ja kuinka laajasti perusoikeuksia voidaan rajoittaa.³⁷

Suomessa perusoikeusrajoitusten sallittavuus tulee yleensä ratkaistavaksi lainsäädäntövaiheessa. Säättämisvaiheen perustuslakikontrollissa pyritään ratkaisemaan, kuinka pitkälle meneviä rajoituksia perusoikeuteen voidaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä lailla säätää. Keskeinen asema kontrolloinnissa on perustuslakivaliokunnalla (PeV).³⁸

Perusoikeuksien rajoittamista käsitellään tarkemmin kolmannessa pääluvussa.

2.2 Euroopan unionin perusoikeusjärjestelmä

2.2.1 Perus- ja ihmisoikeudet EU-oikeudessa

Euroopan unionin juuret ovat halussa turvata rauha sodanjälkeisessä Euroopassa. Integraatiopyrkimysten yhtenä tavoitteena oli estää uuden maailmasodan synty sekä länsimaisen oikeusvaltioajatuksen ja ihmis- ja perusoikeuskäsityksen puolustaminen. Yhdentymisen alku perustui lohkokohtaiseen etenemiseen. Yleisen liittovaltion perustamista pidettiin poliittisesti mahdottomana, joten yhteistyö keskitettiin aluksi lähinnä teollisuuteen. Ihmis- ja perusoikeusjärjestelmän perustaksi taas muodostui vuonna 1949 perustettu Euroopan neuvosto ja sen varaan rakennettu Euroopan ihmisoikeussopimus valvontajärjestelmineen. Myöhempi kehitystä leimaa integraation ulottuminen yhä useammille aloille. Tästä on osoituksena esimerkiksi Euroopan unionin perustaminen, jolloin myös perusoikeudet saivat todellista jalansijaa Euroopan yhdentymisessä. Nykyisin Lissabonin sopimuksella uusittu sopimus

³⁷ V-P. Viljanen 2011 s. 139.

³⁸ Idid. s. 139–140.

sisältää Euroopan unionista sisältää EU:n valtiosäännön perusperiaatteet, kuten muun muassa perusoikeuksien kunnioittamisen.³⁹

Laajalla alueella toimiva ylikansallinen yhteisö ei voi sivuuttaa perus- ja ihmisoikeusproblematiikkaa. Länsieurooppalaiset valtiot perustivat vuonna 1950 edellä mainitun eurooppalaisen ihmisoikeusjärjestelmän Euroopan neuvoston yhteyteen ja sitoutuivat kunnioittamaan sen elinten päätöksiä jo silloin. EU:n alkuperäiset perustamissopimukset eivät sisältäneet perusoikeusluetteloa eikä EU liittynyt ihmisoikeussopimukseen. Tähän ongelmaan on haettu ratkaisua sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä että perustamissopimuksia ja muuta kirjoitettua oikeutta kehittämällä.⁴⁰

Yhteenvedona voi sanoa, että EU:n perusoikeusjärjestelmä on kehittynyt perussopimukseen sisältyvien määräyksien, niiden perusteella säädetyn lainsäädännön sekä unionin tuomioistuinten ratkaisukäytännön kautta. Oikeuskäytäntöön sisältyy myös yleiset oikeusperiaatteet.

2.2.2 Perusoikeudet unionin yleisinä oikeusperiaatteina

Perusoikeuskirja yhteisissä määräyksissä on artikla 6.2, jossa on EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä seuraten todettu, että unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisena kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteessä.

Perusoikeudet ovat osa unionin oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita myös Lissabonin sopimuksen mukaan. SEU 6.3 artiklan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatut ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ”ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta”. Tämän lisäksi 6 artiklassa määrätään, että vuonna 2000 hyväksytyllä ja vuonna 2007 mukautetulla EU:n perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla ja että unioni tulee liittymään Euroopan ihmisoikeussopimukseen. On tärkeä muistaa, että EU-oikeuden nykytilassa perusoikeudet eivät tyhjene perus-

³⁹ Rosas 2011 s. 197–199.

⁴⁰ Ibid. s. 199–200.

oikeuskirjaan. Lisäksi perusoikeuksia suojataan edelleen aikaisempaan tapaan osana EU-oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita.⁴¹

Mahdollisuus tukeutua perusoikeuskirjan ohella perusoikeuksiin yleisinä oikeusperiaatteina lisää perusoikeuksien suojaa EU-oikeudessa. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeisessä oikeuskäytännössään EU-tuomioistuin on tukeutunut yhtäaikaisesti sekä perusoikeuskirjaan että perusoikeuksiin yleisinä oikeusperiaatteina, kun se esimerkiksi tulkitsee säädöksiä perusoikeusmyönteisesti. Tapauksessa *Kücükdevici*⁴² EU-tuomioistuin vahvisti luomaansa yleisten oikeusperiaatteiden oppiaan. Asian päätöksessä sanotaan, että EUT on ”tässä yhteydessä hyväksynyt ikään perustuvan syrjinnän kiellon periaatteen, jota on pidettävä unionin oikeuden yleisenä periaatteena” ja lisäksi kyseinen periaate on konkretisoitu 2000/78 direktiivillä. Päätöksessä todetaan myös perusoikeuskirjan muodollisesta oikeudellisesta merkityksestä ja sen sisältämästä ikään perustuvan syrjinnän kiellosta. Vahvistaessaan kyseisen lainsäädännön olevan unionin oikeuden soveltamisalan piirissä, tuomioistuin totesi, että asiaa oli tutkittava kaikenlaisen ikään perustuvan syrjinnän kieltävän yleisen periaatteen kannalta.

Ratkaisun tiivistelmässä huomautetaan, että kansallisen tuomioistuimen on varmistettava ikään perustuvan syrjinnän kiellon periaatteen noudattaminen. Sekä perusoikeuskirjassa että unionin yhdenvertaisuutta koskevassa lainsäädännössä on määräyksiä ikään perustuvan syrjinnän kiellosta. EUT kuitenkin painotti ratkaisussaan yleistä oikeusperiaatettaan huomattavasti enemmän kuin perusoikeuskirjaa tai johdettua lainsäädäntöä.

Erityisesti yleiset oikeusperiaatteet antavat mahdollisuuksia ottaa huomioon perusoikeuksia niissä soveltamistilanteissa, joita perusoikeuskirja ei kata tai joihin se ylettyy vain niukasti. Vaikka esimerkiksi Iso-Britannia ja Puola ovat rajoittaneet perusoikeuskirjan oikeudellisia vaikutuksia maidensa hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa Lissabonin sopimuksen pöytäkirjalla⁴³, maat ovat yhä täysin sidottuja perusoikeuksiin EU-oikeuden yleisinä oikeusperiaatteina soveltaessaan EU-oikeutta.⁴⁴

⁴¹ Ks. esim. Ojanen 2010 s. 143 ja Rosas 2011 s. 201.

⁴² Asia C-555/07 *Kücükdevici*, tuomio 19.1.2010.

⁴³ Ks. lisää Pöytäkirja (N:o 30) Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

⁴⁴ Ojanen 2010 s. 143.

2.2.3 Euroopan unionin perusoikeuskirja

Kuten on jo aiemmin mainittu, perusoikeuksien asema Euroopan integraatiossa oli aluksi epäselvä. Vuonna 1957 laadittu Rooman sopimus eli Euroopan yhteisön perustamissopimus ei varsinaisesti sisältänyt mainintaa perusoikeuksista, koska sellaisten ei katsottu kuuluvan taloudellisia tavoitteita ajamaan perustetun järjestön toimintaa säätelevään normistoon⁴⁵. Sopimuksen johdannossa oli joitakin viittauksia taloudelliseen ja sosiaaliseen edistykseen, kansojen elin- ja työolojen jatkuvaan parantamiseen sekä rauhaan ja vapauteen. Itse sopimuksen sisältämät neljä taloudellista perusvapautta, kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltä ja samanpalkkaisuusartikla osaltaan edistivät EU-maiden kansalaisten perusoikeuksien kehittymistä.⁴⁶

Euroopan parlamentti hyväksyi vuonna 1989 perustavanlaatuisia oikeuksia ja vapauksia koskevan julistuksen, jonka yhtenä tavoitteena oli vaikuttaa yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perusoikeusasioissa. Vuonna 1992 allekirjoitettu Maastrichtin sopimus⁴⁷ aloitti uuden vaiheen integraatiossa, perus- ja ihmisoikeudet mukaan lukien, koska EU:n perustamisen myötä toiminnan painopiste ei ollut enää aikaisemman tapaan taloudellisessa ja teknisessä yhteistyössä. Perusoikeudet tunnustettiin myös perustamissopimusten artiklojen tasolla Maastrichtin sopimuksen myötä.⁴⁸

Parlamentin julistuksen ajatus EU:n omasta perusoikeusluettelosta oli ajoittain esillä myös neuvoston, komission ja jäsenvaltioiden käymissä keskusteluissa. Pelättiin kuitenkin, että unionin perusoikeusluettelo voisi vieraannuttaa unionia Euroopan ihmisoikeussopimuksista ja muista Euroopan neuvoston yhteyteen luoduista ihmisoikeussopimuksista. Lopulta päädyttiin kaksoisstrategiaan eli EU:lle laadittaisiin perusoikeusluettelo ja lisäksi tuli selvittää kysymystä EU:n liittymisestä EIS:een.⁴⁹

EU:n oman varsinaisen perusoikeussäännösten luominen eteni merkittävästi Nizzan huipukokouksessa vuonna 2000, jolloin Euroopan parlamentin puhemies sekä neuvoston ja komission puheenjohtajat allekirjoittivat Euroopan unionin perusoikeuskirjan. Sitä varten

⁴⁵ Pellonpää et al. 2012 s. 84.

⁴⁶ Rosas 2011 s. 202.

⁴⁷ Maastrichtin sopimus eli Euroopan unionin perustamissopimus allekirjoitettiin 7.2.1992. Sopimus astui voimaan 1.11.1993. Sopimus johti mm. Euroopan unionin syntyyn ja yhteisvaluutta euron luomiseen.

⁴⁸ Ojanen 2009 s. 98-99.

⁴⁹ Rosas 2011 s. 202.

Eurooppa-neuvosto oli vuotta aikaisemmin Tampereella asettanut erityisen toimielimen, joka laati ehdotuksen perusoikeuskirjaksi. Konventiossa oli jäsenenä edustajia niin jäsenvaltioiden hallituksista kuin myös unionin toimielimistä.⁵⁰

Perusoikeuskirjasta ei tehty oikeudellisesti sitovaa aiemmin mainittujen ennakkoepäilyjen vuoksi, mutta EU-tuomioistuimen julkisasiamiehet ja silloinen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin alkoivat viitata perusoikeuskirjan määräyksiin perustellessaan perusoikeuksien asemaa yhteisön oikeuden yleisinä oikeusperiaatteina.⁵¹ Lisäksi perusoikeuskirja tarjosi jo tuolloin suuntaviivoja erilaisille lainsäädäntöhankkeille ja poliittisille toimintasuunnitelmille Euroopan unionissa⁵².

Perusoikeuskirja tuli oikeudellisesti sitovana voimaan vasta Lissabonin sopimuksen myötä 1.12.2009, joskin sillä oli suoraan oikeudellisesti sitomattomanakin merkitystä tulkintaohjeena yhteisöoikeuden yleisiä periaatteita ja muuta EU-oikeutta sovellettaessa⁵³.

Perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien taustalla on pitkälti kova oikeus, joka on ollut jo luettavissa esimerkiksi EU:n perustamissopimuksen artikloista ja tuomioistuinten ratkaisukäytännöistä. Tämä todetaan nimenomaisesti jo perusoikeuskirjan johdannossa:

”Tässä perusoikeuskirjassa vahvistetaan yhteisön ja unionin toimivallan ja tehtävien sekä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti oikeudet, jotka perustuvat erityisesti jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja yhteisöjen perustamissopimukseen, ihmisoikeussopimuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen, yhteisön ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.”

Vaikka perusoikeuskirjalla on primaarioikeutena sama oikeudellinen asema kuin SEU- ja SEUT-sopimuksilla, se ei sisälly näihin vaan on julkaistu erillisenä asiakirjana⁵⁴.

⁵⁰ Pellonpää et al. 2012 s. 89–99.

⁵¹ Rosas 2011 s. 202.

⁵² Ojanen 2009 s. 101–102.

⁵³ Pellonpää et al. 2012 s. 89–99.

⁵⁴ Ibid. s. 99.

Perusoikeuskirja jakautuu seitsemään lukuun, joista kuudessa ovat ns. substanssiartiklat ja viimeisessä annetaan yleiset määräykset. Kuuden ensimmäisen luvun otsikot antavat luonnehdinnan lukujen sisällöstä: ihmisarvo, vapaudet, tasa-arvo, yhteisvastuu, kansalaisten oikeudet ja lainkäyttö. Seitsemännen luvun yleisten määräysten selityksissä näkyy perusoikeuskirjan rakentuminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Viidellä perusoikeuskirjan artiklalla viidestäkymmenestä on sama merkitys kuin ihmisoikeussopimuksen vastaavilla, mutta perusoikeuskirjan artikloiden kattavuus on laajempi. Perusoikeuskirjassa on voitu ottaa huomioon tekninen ja oikeudellinen kehitys ihmisoikeussopimuksen teon jälkeen.⁵⁵

Seitsemännen luvun yleisiä määräyksiä kutsutaan myös horisontaaliartikloiksi. Niissä määrätään perusoikeuskirjan soveltamisalasta, suhteesta toimivaltakysymyksiin, oikeuksien rajoitusedellytyksistä, oikeuksien ja periaatteiden ulottuvuudesta ja tulkinnasta, suojan tasosta sekä oikeuksien väärinkäytönkiellosta. Horisontaaliartiklat pitkälti kodifioivat EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, mutta ne myös tuovat uusia aineksia perusoikeuksiin EU-oikeudessa.⁵⁶ Perusoikeuskirjan sisällä oleva jako oikeuksiin ja periaatteisiin ei ole vielä saanut pysyvää muotoaan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön kautta. Tuoreessa asiassa *AMS*⁵⁷ julkisasiamies yritti tuottaa ratkaisuehdotuksellaan aihealueeseen uutta tulkintalinjaa, mutta EUT jätti ennakkoratkaisussaan seikan kokonaan huomioita.

AMS-ennakkoratkaisupyyntöä oli kyse perusoikeuskirjan 27 artiklan⁵⁸ ja työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista määräävän direktiivin 2002/14 tulkinnasta. Tapauksessa ranskalainen työntekijä oli erotettu väliaikaisesti, koska *AMS* työnantajana ei hyväksynyt hänen nimitystään ammattiyhdistyksen edustajaksi. Syy nimityksen riittauttamiseen oli se, että *AMS*:n oman tulkinnan mukaan henkilöstön määrä on niin pieni, että sillä ei kansallisen lainsäädännön mukaan ole velvollisuutta ryhtyä henkilöstön edustajan valinnan kaltaisiin työntekijöiden edustusta koskeviin toimenpiteisiin. Työntekijä ammattiliitto vei asian oikeuteen sillä perusteella, että kansallinen normi on EU-oikeuden vastainen.

Ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies oli sitä mieltä, että perusoikeuskirjan 27 artiklaan on mahdollista vedota yksityisten välisissä oikeusriidoissa, eikä mahdollisuutta voida kiis-

⁵⁵ Ks. esim. Nikula 2004 s. 240–241.

⁵⁶ Ojanen 2010 s. 134.

⁵⁷ Asia C-176/12 *AMS*, tuomio 15.1.2014.

⁵⁸ Perusoikeuskirjan 27 artikla: ”Työntekijöille tai heidän edustajilleen on asianmukaisilla tasoilla taattava mahdollisuus saada riittävän ajoissa tietoa ja tulla kuulluksi yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisissa tapauksissa ja niissä määrätyn edellytyksin.”

tää väittämällä, ettei perusoikeuskirjalla sen 51.1 artiklan⁵⁹ seurauksena ole merkitystä yksityisten välisissä oikeussuhteissa. Ehdotus tarkoitti sitä, että julkisasiamiehen mielestä unionin tuomioistuimen tulisi syrjäyttää tapauksessa kyseessä ollut EU-oikeuden vastainen kansallinen normi. EU-tuomioistuin ei kuitenkaan antanut 27 artiklalle ja direktiiville tätä vaikutusta yksityisten välisessä riita-asiassa ja päätti seurata aiempaan oikeuskäytäntöään. Samalla se jätti vastaamatta muihin ennakkoratkaisupyyntöjen kysymyksiin, jotka olisivat olleet yleisesti perusoikeuskirjan ja unionioikeuden tulkinnan kannalta hyvin tärkeitä.

Julkisasiamies totesi, että periaatteessa kyseessä olevan horisontaalisen vaikutuksen pitäisi olla mahdollista. Perusoikeuskirjan terminologiassa 27 artikla oli tarkoitettu periaatteeksi eikä oikeudeksi ja siksi subjektiivisia oikeuksia ei voi johtaa ko. artiklasta. 27 artikla kuitenkin olennaisesti ja suoraan konkretisoi periaatteen, joten sen tulisi kaikesta huolimatta toimia oikeudellisuuden kriteerinä implementoiduille säännöksille. Lisäksi tämän kaltaisen implementoidun säännöksen tulisi sallia objektiivisen kansallisten normien laillisuuskontrollin, jossa ne koostuisivat yksityisten osapuolten välisten menettelyiden säännöksistä. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaan yksityisten osapuolten, jotka näkevät itsensä ennakoimattomien velvoitteiden rasittamana tämän seurauksena, tulisi haastaa jäsenvaltio väärin implementoidusta direktiivistä. EUT kuitenkin päätti toisin.⁶⁰

EUT:n mielestä direktiiviä 2002/14 on tulkittava siten, että se on esteenä kyseessä olevan ranskalaisen työlain säännökselle. Vaikka direktiivissä annetaan jäsenvaltioille tiettyä harkintavaltaa sen täytäntöön panemiseksi, ei se kuitenkaan horjuta kyseisen säännöksen täsmällistä ja ehdotonta luonnetta. EUT lausui, että vaikka esillä olevassa direktiivissä ei säädetä tavasta, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden on työntekijöiden määrän laskemisessa otettava huomioon direktiivin soveltamisalaan kuuluvat työntekijät, jäsenvaltioiden on silti otettava heidät huomioon.⁶¹

EUT muistuttaa, ettei sen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan edes sellaista direktiivin säännöstä, joka on selkeä, täsmällinen ja ehdoton ja jolla pyritään myöntämään yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia ja asettamaan heille velvollisuuksia, voida soveltaa yksityisten

⁵⁹ Perusoikeuskirjan 51.1 artikla: ”Tämän perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Tämän vuoksi ne kunnioittavat tämän perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista kukin toimivaltuuksiensa mukaisesti.”

⁶⁰ Asia C-176/12 julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, 15.1.2014.

⁶¹ AMS, kohta 29–34.

oikeussubjektien välisessä oikeudenkäynnissä⁶². EUT täsmensi, että tällä kansallisen oikeuden direktiivin mukaista tulkintaa koskevalla periaatteella on tietyt rajat. Yleiset oikeusperiaatteet rajoittavat kansallisen tuomioistuimen velvollisuutta tukeutua direktiivin sisältöön, kun se tulkitsee ja soveltaa asiaan liittyviä kansallisen oikeuden säännöksiä, eikä se voi olla perustana kansallisen oikeuden *contra legem* –tulkinnalle.⁶³

Tuomioistuin katsoi, että perusoikeuskirjan 27 artiklaa yksin tai yhdessä työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista ohjaavan direktiivin 2002/14 säännösten kanssa, on tulkittava siten, että Ranskan työlain pykälän kaltainen kyseisen direktiivin täytäntöönpanosäännös on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Tähän perusoikeuskirjan artiklaan ei kuitenkaan voida vedota yksityisten välisessä riita-asiassa kyseisen kansallisen säännöksen soveltamatta jättämiseksi.⁶⁴

2.2.4 Jäsenvaltioiden perusoikeusvelvoitteet ja niiden toteutumisen valvonta

Euroopan unionin jäsenvaltioilla on paljon YK:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksiin perustuvia velvoitteita. Nykyisin voitaneen myös todeta, että valtioilla on EU:n jäsenenä myös nimenomaisia perusoikeusvelvoitteita. Keskustelu perus- ja ihmisoikeuksien asemasta yhteisön oikeudessa koski alun perin lähinnä toimielinten velvollisuutta ottaa perusoikeuslottuvuus huomioon lainsäädäntö- ja täytäntöönpanotoiminnassa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö on kuitenkin vahvistanut, että myös jäsenvaltiot ovat velvollisia kunnioittamaan perusoikeuksia, kun ne panevat unionin lainsäädäntötoimen kansallisesti täytäntöön⁶⁵. Tuomioistuin on myös katsonut, että jäsenvaltio on velvollinen samaan, jos se vetoaa unionin oikeuteen kansallisen lainsäädäntönsä legitimoimiseksi⁶⁶. Koska perusoikeudet ovat osa unionin oikeutta myös sen yleisinä periaatteina, jäsenvaltioiden on kunnioitettava niitä oikeutta soveltaessaan⁶⁷.

Perusoikeuskirjan 51.1 artiklan mukaan määräykset koskevat jäsenvaltiota ”ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta”. EU-tuomioistuin ei ole toimival-

⁶² AMS, kohta 36. Ks. myös esim. *Kücükeveci*, kohta 46.

⁶³ Ibid. kohta 39. Ks. myös esim. Asia C-268/06, *Impact*, kohta 100.

⁶⁴ Ibid. kohta 52.

⁶⁵ Ks. esim. Asia C-5/88 *Wachauf*, tuomio 13.7.1989.

⁶⁶ Ks. esim. Asia C-260/89 *ERT*, tuomio 18.6.1991.

⁶⁷ Rosas 2011 s. 208.

tainen antamaan kansallisen tuomioistuimen pyytämää ennakkoratkaisua sellaisesta perusoikeuskysymyksestä, joka nousee esille EU-oikeuden ulkopuolelle jäävässä asiassa⁶⁸. Tällaisissa asioissa jäsenvaltioita kuitenkin sitovat niiden hyväksymät kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet sekä kansallinen perusoikeusluettelo. Niiden noudattamisen valvonta ei kuitenkaan kuulu EU:n toimielimille vaan kansallisille elimille tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Unionin tuomioistuin ei ole nimenomainen ihmisoikeustuomioistuin, joten se käsittelee perusoikeuksia vain osana unionin oikeuden jokapäiväistä soveltamista ja tulkintaa.⁶⁹

Perusoikeudet ovat pätevyyden ja tulkinnan perusteena EU:n toimielinten säädöksille. Näin ollen EU-oikeutta on tulkittava perusoikeusmyönteisellä tavalla, ja EU-toimielinten säädösten ja päätösten pätevyys edellyttää niiden sopusointua perusoikeuksien kanssa. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asema on vahvistunut EU-oikeudessa, vaikka unioni ei vielä olekaan osapuolessa yhdessäkään niistä. Erityinen merkitys on Euroopan ihmisoikeussopimuksella, joka muodostaa unionin oikeudessa vähimmäiskriteerit perusoikeuksien suojalle. EU-tuomioistuin on myös todennut, että se harmonisoi oikeuskäytäntönsä EIT:n oikeuskäytännön kanssa, jos sen oma aiempi käytäntö on osoittautunut ristiriitaiseksi EIT:n myöhempien ratkaisujen kanssa.⁷⁰

Unionin toimielimiin kohdistuvia yksilövalituksia ei oteta EIT:n tutkittavaksi, koska EU ei vielä ole sopijavaltiona Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin joutua vastuuseen ihmisoikeusrikkomuksista, jotka liittyvät EU-oikeuden soveltamiseen ja täytäntöönpanoon. Toisaalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on hyväksynyt olettamuksen, jonka mukaan tällaiset soveltamis- ja täytäntöönpanotoimet ovat ihmisoikeussopimuksen mukaisia, jos ne johtuvat suoraan unionin lainsäädännöstä eivätkä jäsenvaltion toimista oman harkintavaltansa puitteissa. Tämä johtopäätös pohjautuu siihen, että EU:n perusoikeusjärjestelmä vastaa EIT:n mielestä ihmisoikeussopimuksen tasoa.⁷¹ Jos kuitenkin väitetty loukkaus johtuu jäsenvaltioiden itsensä luomasta normikokonaisuudesta, edellä mainittu olettaus ei päde⁷².

⁶⁸ Ks. esim. asiat C-299/95 *Kremzow*, tuomio 29.5.1997 ja C-306/96 *Annibaldi*, tuomio 18.12.1997.

⁶⁹ Rosas 2011 s. 208–209.

⁷⁰ Ojanen & Scheinin 2011 s. 890.

⁷¹ Ks. *Bosphorus v. Irlanti*, tuomio 30.6.2005.

⁷² Rosas 2011 s. 209.

Euroopan unionissa perusoikeuksien noudattaminen perustuu sellaisiin tuomioistuinmenettelyihin ja muihin mekanismeihin, joiden puitteissa voidaan valvoa EU-toimielinten ja jäsenvaltioiden toiminnan lainmukaisuutta. Käytännössä perusoikeuksien noudattamisen valvontamekanismit perustuvat ennen kaikkea pätemättömyyskanne- ja ennakkoratkaisumenettelyihin.⁷³

2.3 Euroopan ihmisoikeussopimus

2.3.1 Ihmisoikeussopimuksen luonne ja ulottuvuus

Euroopan ihmisoikeussopimus on kansainvälinen ihmisoikeussopimus, johon useimmat Euroopan maat ovat liittyneet. Alkuperäisessä muodossaan sopimus avattiin allekirjoitettavaksi Roomassa 4.11.1950. Kaikkien silloisen Euroopan neuvoston jäsenmaiden ratifioitua sopimuksen, se tuli voimaan 3.9.1953. Nyt allekirjoittajia ja osapuolia on kertynyt 47⁷⁴ ja määrä nousee vielä siitakin. Euroopan unionin liittyminen sopimukseen on vain ajan kysymys. Suomi liittyi sopimukseen toukokuussa 1989 ja se tuli Suomea sitovana voimaan vuotta myöhemmin.⁷⁵

Euroopan ihmisoikeussopimusta pidetään laajalti maailman tehokkaimpana ihmisoikeussopimuksena. Se ei ole kattavin, mutta sen toteutumista valvotaan parhaiten. Jäsenmaat sitoutuvat turvaamaan lainsäädännössään ja oikeuskäytännössään sopimuksessa jokaiselle yksilölle taatut oikeudet. Oikeudet on taattava kaikille sopimusvaltion lainkäyttövallan alaiselle henkilölle eli lähtökohtaisesti myös ulkomaalaisille riippumatta siitä, mistä he ovat kotoisin. Velvollisuus noudattaa ihmisoikeussopimuksen määräyksiä on sekä viranomaisilla että tuomioistuimilla.⁷⁶

⁷³ Ojanen 2010 s. 147.

⁷⁴ Tällä hetkellä (2014) jäsenvaltioita ovat Alankomaat, Albania, Andorra, Armenia, Azerbaidžan, Belgia, Bosnia-Hertsegovina, Bulgaria, Espanja, Georgia, Irlanti, Iso-Britannia, Islanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Makedonia, Malta, Moldova, Monaco, Montenegro, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, San Marino, Serbia, Slovakia, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska Tšekki, Turkki, Ukraina, Unkari, Venäjä ja Viro. [Http://www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

⁷⁵ Mm. Pellonpää et al. 2012 s. 5–8, 11–12.

⁷⁶ Ks. esim. Pellonpää et al. 2012 s. 15–17, 146–148.

Yleisesti ihmisoikeussopimus perustuu yhteenkuuluvuuden ja toissijaisuuden periaatteelle. Yhteenkuuluvuus viittaa sopimusosapuolten sitoutumiseen turvata kansallisissa oikeusjärjestyksissään tehokas suoja sopimuksessa listatuille oikeuksille. Subsidiariteettiperiaate taas osoittaa Strasbourgin tuomioistuimen roolin toissijaisena tuomioistuimena kansallisten toimielinten jälkeen tuomittaessa väitteitä sopimuksen loukkaamisesta. Tämä on osittain se syy, jonka vuoksi valitusta EIT:een ei voi tehdä ennen kuin kaikki kansalliset mahdollisuudet on läpikäyty. Lisäksi periaate selittää, miksi EIT ei pidä itseään vetoomustuomioistuimena.⁷⁷

Euroopan ihmisoikeussopimus sisältää paljon sopimusmaihin kohdistuvia ihmisoikeusvelvoitteita. Sopimuksen allekirjoittaneet valtiot päättävät itse tavat, joilla sopimuksen vaatimukset toteutetaan. Ihmisoikeussopimusjärjestelmä poikkeaa Euroopan unionin oikeudesta, jossa normit ovat voimaantulonsa jälkeen jäsenvaltioiden tuomioistuimissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Lisäksi on huomattava, että toisin kuin EU-tuomioistuimen ratkaisulla, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuilla ei ole välittömiä vaikutuksia kansalliseen oikeuteen.⁷⁸

2.3.2 Ihmisoikeussopimuksen kansainvälinen valvonta

Alun perin Euroopan ihmisoikeussopimuksella perustettiin kaksi valvontaelintä: *Euroopan ihmisoikeustoimikunta* (*European Commission of Human Rights*) ja *Euroopan ihmisoikeustuomioistuin* (*European Court of Human Rights*). Sopimusvelvoitteiden noudattamista valvoivat myös Euroopan neuvoston ministerikomitea ja jonkin verran myös neuvoston pääsihteeri. Kahden erityisen valvontaelimen olemassaoloon oli historialliset syynsä ja se oli poliittisten kompromissien tulos, mutta integraation edetessä ja sopimusvaltioiden lisääntyessä, järjestelmä vaati muutosta.⁷⁹

Vuonna 1993 Wienissä pidetyssä Euroopan neuvoston huippukokouksessa päätettiin valvontajärjestelmän uudistamisesta ja aiempien elinten yhdistämisestä yhdeksi tuomioistuimeksi. Uudistus tuli voimaan 1.11.1998, mutta jo muutaman vuoden päästä todettiin va-

⁷⁷ Ovey & White 2010 s. 84.

⁷⁸ Pellonpää 2012 s. 83–85.

⁷⁹ Pellonpää et al. 2012 s. 143–144.

litusmäärien kasvun olevan niin raju⁸⁰, että uudistuksen tuomat työmenetelmien muutokset eivät olleet riittäviä. Seuraava uudistus ei ollut lähellekään yhtä perusteellinen, mutta se avulla muun muassa saatiin ylläpidetyksi järjestelmän tehokkuus.⁸¹

Valvontajärjestelmän 1998 voimaan tulleen uudistuksen keskeisin uudistus oli siis siirtyminen kokopäivätoimiseen tuomioistuimeen, jossa on sopimusvaltioiden luvun mukainen määrä tuomareita. Tuomioistuin käsittelee lainkäyttöasioita *yhden tuomarin kokoonpanossa*, kolmesta tuomarista koostuvissa *komiteoissa*, seitsemän tuomarin *jaostoissa* (*Chamber*), joka on myös tuomioistuimen peruskokoonpano, ja seitsemästätoista tuomarista koostuvassa *suuressa jaostossa* (*Grand Chamber*).⁸²

Tuomioistuimen tehtävät ja toimivaltuudet liittyvät ennen muuta ihmisoikeussopimusta koskeviin valitusasioihin. Oikeudenkäyntimenettely voi käynnistyä *valtio-* tai *yksilövalituksen* kautta. Yksilövalitus on käytännössä osoittautunut valtiovalitusmahdollisuutta tärkeämmäksi. Siinä yksityishenkilö tai kansalaisjärjestö voi valittaa asiasta tuomioistuimelle, jos sopimusosapuoli on väitetysti loukannut heidän yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksiaan. Sopimusosapuoli ei voi estää valitusta. Valtiovalituksessa valtio nostaa toista valtiota vastaan kanteen. Muita kuin sopimusvaltioita tai yksityishenkilöitä vastaan esitetyt valitukset jätetään käsittelemättä.⁸³

2.3.3 Ihmisoikeussopimus ja Euroopan unioni

Perusoikeuksia koskeva EU-oikeuden nykytila on pitkän, ja yhä meneillään olevan, kehityksen tulosta. Kuten jo aiemmin mainittiin, Euroopan yhteisön perustamissopimukseen ei sisältynyt määräyksiä perusoikeuksista. EY ei myöskään koskaan liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Integraation edetessä tilanne aiheutti ongelmia muun muassa vaikeuttamalla joissakin jäsenmaissa EY-tuomioistuimen käytännössä jo varhain vahvistetun yhteisön oikeuden ensisijaisuusperiaatteen varauksetonta hyväksymistä.⁸⁴

⁸⁰ Vuonna 1975 uusien valitusten kokonaismäärä oli 1926 kpl, vuonna 1999 20 578 kpl ja vuonna 2011 n. 150 000 kpl.

⁸¹ Pellonpää et al. 2012 s. 141–145.

⁸² Ibid. s. 146–148.

⁸³ Ovey & White 2010 s. 12–13.

⁸⁴ Pellonpää et al. 2012 s. 84.

Luxemburgin tuomioistuin pidättäytyi viittaamasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön aina 1990-luvun loppupuolelle asti. EU:n tuomioistuimen viittaukset olivat yleisluontoisia ja kohdistuivat ihmisoikeussopimukseen tai sen yksittäisiin artikloihin. Muutamissa tapauksissa ratkaisut olivat myös ristiriidassa EIT:n ratkaisujen kanssa 1980-luvulla.⁸⁵

Unionin tuomioistuimen käytäntö suhteessa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön on nyttemmin muuttunut. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä löytyy jo yksilöityjä viittauksia EIT:n ratkaisuihin. Lisäksi EUT on todennut tarvittaessa muuttavansa omaa aikaisempaan oikeuskäytäntöään, jos se on tarpeen sopusoinnun saavuttamiseksi EIT:n oikeuskäytännön kanssa, kuten jo aiemmin tuli ilmi. Vastaavasti myös Strasbourgin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä löytyy nykyään viittauksia unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Kaiken kaikkiaan Luxemburgin ja Strasbourgin tuomioistuimet pyrkivät ottamaan huomioon toistensa oikeuskäytäntöä, mikä estää jännitteiden syntymistä ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden välille.⁸⁶

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen yhteisissä määräyksissä on 6 artikla, joka koskee unionin perusoikeusjärjestelmää. Artiklan toisessa kohdassa todetaan unionin liittyvän Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Tässä säännöksessä on kysymys Lissabonin sopimuksen kautta vuonna 2009 voimaan tulleesta määräyksestä ja se heijastaa toistaiseksi toteutumatonta ”perustuslaillista toimeksiantoa”.⁸⁷

Koska Euroopan unioni ei vielä tällä hetkellä ole sopijaosapuolena Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, EIS:n valvontajärjestelmä ei voi suoraan kohdistua EU:n toimielinten toimintaan. Jäsenvaltioiden EU-kytkentäisen toiminnan suhteen EIT on korostanut, että ihmisoikeussopimuksen sopijavaltiot eivät vapaudu sopimuksen mukaisesta vastuustaan siirtämällä toimivaltaansa kansainväliselle järjestölle.⁸⁸ EU-jäsenvaltio voi siis saada tuomion ihmisoikeussopimuksen rikkomisesta, vaikka se olisikin soveltanut EU:n oikeutta.

EU:n perusoikeuskirjan 52.3 artiklassa on vahvistettu EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä vakiintunut lähtökohta, jonka mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa vä-

⁸⁵ Ojanen 2009 s. 110.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Pellonpää et al. 2012 s. 83–84.

⁸⁸ Ojanen 2010 s. 145.

himmäistason vastaavien oikeuksien suojalle unionin oikeudessa. Artikla kuuluu seuraavasti:

”Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.”

Ihmisoikeussopimus luo ainoastaan vähimmäistason EU:n perusoikeussuojalle. Unionin oikeudessa voidaan antaa perusoikeuksille mahdollisuuksien mukaan laajempaa ja korkeampaa suojaa. EU-oikeuden ja EIS:n keskinäissuhteeseen liittyy kiinteästi kysymys EU-tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen suhteesta. EUT pidättäytyi johdonmukaisesti pitkään viittaamasta EIT:n oikeuskäytäntöön ja tuomioistuintenratkaisut olivat keskenään erilaisia. Tämä on kuitenkin muuttunut ja unionin tuomioistuimen ratkaisusta on paljon yksilöityjä viittauksia ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön. Huomioon otettavaa on myös, että EU-tuomioistuin on todennut muuttavansa omaa aiempaa ratkaisukäytäntöään, jos se on tarpeen harmonian saavuttamiseksi.⁸⁹

Tätä havainnollistaa tapaus *Roquette Frères*⁹⁰, jossa esiin nousi muun muassa kysymys siitä, mikä on perusoikeutena turvatuksen yksityiselämän suojan ulottuvuus EU-oikeudessa siltä osin kun on kysymys yritysten toimitiloista. Kysymyksen taustalla oli se, että EUT oli aiemmin asiassa *Hoechst*⁹¹ antamassaan ratkaisussa katsonut, että liiketilat eivät kuulu perusoikeutena yksityiselämän suojan piiriin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi kuitenkin muutamaa vuotta myöhemmin tapauksessa *Niemietz v. Saksa*⁹², että EIS:n 8 artiklaa voidaan soveltaa myös tietynlaisiin liiketiloihin.

EU-tuomioistuin totesi tapauksessa *Roquette Frères*, että suojan antaminen sellaisia julkisen vallan toimenpiteitä vastaan, joilla puututaan henkilöiden yksityisen toiminnan piiriin, on EU-oikeuden yleinen periaate. Tuomioistuin katsoi, että määriteltäessä periaatteen ulottuvuutta tässä asiassa on otettava huomioon EIT:n oikeuskäytäntö, joka on ristiriidassa unionin tuomioistuimen aiemman oikeuskäytännön kanssa.

⁸⁹ Ojanen 2010 s. 138–139.

⁹⁰ Asia C-94/00 *Roquette Frères*, tuomio 22.10.2002.

⁹¹ Asia C-46/87 *Hoechst AG*, tuomio 21.9.1989.

⁹² *Niemietz vs. Saksa*, tuomio 16.12.1992.

2.3.4 EU:n liittyminen ihmisoikeussopimukseen

Riski Euroopan ihmisoikeussopimusta koskevan kahden erilaisen tulkintakäytännön syntymisestä on noussut yhtäaikaisesti EU:n tuomioistuimen toimivalta on laajentumisen kanssa. Samalla EU:n oikeusjärjestyksen ala ja perus- ja ihmisoikeuksien välisen konfliktin mahdollisuus on kasvanut. Perusoikeuskirjan voimaantulo on korostanut tarvetta yhtenäisen ihmisoikeuksien tulkinnan turvaamiseen Euroopassa.⁹³

Ajatus EU:n liittymisestä ihmisoikeussopimukseen ei ole uusi. Liittyminen on ollut poliittisen keskustelun aiheena jo 1970-luvulta saakka. 1990-luvulla neuvosto pyysi EY-tuomioistuimen kantaa siitä, olisiko liittyminen mahdollista yhteisöoikeuden mukaan. Tuomioistuin katsoi lausunnossaan, että yhteisön oikeuden silloisessa kehitysvaiheessa yhteisöllä ei ollut toimivaltaa liittyä ihmisoikeussopimukseen⁹⁴. Tilanne muuttui perusteellisesti Lissabonin sopimuksen myötä. Liittyminen ei nyt ole vain mahdollisuus, se on myös velvoite.⁹⁵

Lissabonin sopimuksen myötä EU:sta tuli oikeushenkilö, joten se saa allekirjoittaa kansainvälisiä sopimuksia. SEU 6 artiklassa luodaan oikeusperusta ihmisoikeussopimukseen liittymiselle ja asetetaan velvoite sille. Määräyksen 2 kohdan mukaan:

”Unioni liittyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen. Liittyminen ei vaikuta perussopimuksissa määritellyn unionin toimivaltaan.”

Tarvetta EU:n liittymiselle ihmisoikeussopimukseen voidaan perustella useasta lähtökohdasta. EU:n liittyminen selkiyttäisi EU-tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen roolijakoa ja poistaisi ns. *double standardin* eli ihmisoikeussopimuksen tulkinnan kahtiajakautumisen mahdollisuuden. Liittymisen myötä EU:n toimielimet olisivat velvoitettuja noudattamaan ihmisoikeussopimuksen normeja ja instituutioiden toimista olisi mahdollista kannella EIT:een.⁹⁶ Tällä hetkellä EUT:n toimivalta on pitkään ollut riippuvainen siitä, on-

⁹³ Pellonpää et al. 2012 s. 132–133.

⁹⁴ Yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 2/94 kohta 36.

⁹⁵ Lock 2010 s. 777–778.

⁹⁶ Krüger & Polakiewicz 2001 s. 4.

ko kyse unionin alaan kuuluvasta asiasta ja siitä, ettei EU ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen jäsen. Tästä syystä EU-oikeus ei voi tulla EIT:n arvioitavaksi kuin jäsenvaltioidensa kautta.⁹⁷

EU:n ihmisoikeussopimukseen liittymistä koskeva neuvotteluprosessi käynnistyi heinäkuussa 2010. Neuvottelut perustettiin ajatukselle, että EU:lla on sama status kuin muillakin sopimusosapuolilla. EU tulee suunnitelmien mukaan liittymään pääsopimuksen lisäksi myös kaikkien unionin jäsenmaiden ratifioimiin ensimmäiseen ja kuudenteen lisäpöytäkirjaan. Tämä rauhoittaa niitä jäsenvaltioita, jotka pelkäävät, että lisäpöytäkirjat, joita ne eivät ole ratifioineet, tulisivat EU-oikeuden kautta sovellettavaksi.⁹⁸

3. PERUSOIKEUKSIEN RAJOITTAMINEN

3.1 Perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset

3.1.1 Taustaa

Suomessa oli jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta oikeustieteessä ja lainsäädäntökäytännössä kehitetty erilaisia yleisiä testejä, jotta pystyttiin arvioimaan, voitiinko perusoikeusrajoituksista säätää tavallisella lailla vai edellytettiin niiden toteutumiseksi perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.⁹⁹

Ennen uudistusta perusoikeuskysymykset tulivat lainsäädäntökäytännössä esille pääasiassa vain omaisuuden suojan yhteydessä. Omaisuuden käyttörajoitusten sallittavuutta arvioitiin lähinnä *Kaarlo Kairan* luoman ”normaali, kohtuullinen, järkevä” –testin avulla. Sen mukaan omaisuuden käyttörajoituksesta voitiin säätää tavallisessa laissa, jollei rajoitus loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen.

⁹⁷ Ks. Ojanen 2010 s. 146–147.

⁹⁸ Jacqué 2011 s. 1003.

⁹⁹ Viljanen 2001 s. 39.

Kairan testin puutteena oli se, ettei se ollut sovellettavissa yleisesti perusoikeuksiin omaisuuden suojaan lukuun ottamatta.¹⁰⁰

Kairan testin lisäksi käytössä oli etenkin *Veli Merikosken* kehittämä perusoikeuksien rajoittamisen suhteellisuustesti, jonka kautta hän lähestyi perusoikeuksien konfliktitilanteita ja niiden tulkintaa. Merikosken mukaan pienimmät puuttumiset perusoikeuksiin voitiin saattaa voimaan tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, kun taas ankarammat suojattuihin oikeuksiin kajoamiset tulee toteuttaa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pidemmälle meneviä rajoituksia voitiin saattaa voimaan tavallista lainsäädäntöjärjestystä noudattaen.¹⁰¹

3.1.2 Perusoikeuksien rajoittaminen ja niiden soveltamisalan rajaaminen

Perusoikeuden rajoittaminen tarkoittaa perusoikeussäännöksen soveltamisalan piirissä olevan oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaamaan yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein. Yksilö ei voi käyttää perusoikeuttaan siltä osin, kun sitä on perustuslain edellyttämässä menettelyssä ja sallimalla tavalla rajoitettu. Ennen kuin voidaan puhua perusoikeuden rajoittamisesta pitää ratkaista, onko kyse oikeastaan edes perusoikeussäännöksen soveltamisalan piiriin kuuluvasta asiasta, eli onko perusoikeussäännöksellä merkitystä yksilöä rajoittavan tai yksilön oikeusaseman puuttuvan sääntelyn kannalta.¹⁰²

Lähtökohtaisesti perusoikeuden soveltamisalaa voidaan tulkita epäselvissä tapauksissa laajasti. *Veli-Pekka Viljanen* antaa esimerkkinä sananvapauden, joka sinänsä kattaa kaikenlaiset ilmaisut niiden tarkoituksesta riippumatta. Näin ollen mainontaa tai muuta kaupallista ilmaisua ei voida rajata pois sananvapauden suojan piiristä, vaan niihin kohdistuvaa sääntelyä on arvioitava sananvapauden rajoituksina. Rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa voidaan antaa merkitystä sille, että elinkeinotoimintaan liittyvän viestinnän ei katsota yleensä kuuluvan sananvapauden käyttämisen ydinalueelle.¹⁰³

¹⁰⁰ Viljanen 2001 s.39. Ks. Kaira: Tuotantokomiteat ja perustuslaki, 1946.

¹⁰¹ Merikoski 1969 s. 116–118.

¹⁰² V-P. Viljanen 2011 s. 141.

¹⁰³ Ibid. s. 142.

Perus- ja ihmisoikeudet eivät muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta ole absoluuttisia oikeuksia, vaan niitä voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa. Suomessa ehdottomat kiellot, joiden rajoittaminen tavallisella lailla ei ole sallittua, ovat:

1. syrjintäkielto
2. kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto
3. kielto puuttua kenenkään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen jne.
4. taannehtivan rikoslain kielto
5. kielto estää Suomen kansalaista saapumasta maahan sekä kielto karkottaa Suomen kansalainen
6. kielto karkottaa, luovuttaa tai palauttaa ulkomaalainen, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus jne.
7. kielto erottaa ketään työstä ilman laissa säädettyä perustetta¹⁰⁴

EU-tuomioistuin on todennut, että perusoikeuksia voidaan kyllä rajoittaa, kunhan rajoitukset palvelevat yleisen edun mukaisia tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoittelun päämäärän kannalta suhteettomasti tai loukata suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä¹⁰⁵. Perusoikeuskirjassa on määrätty rajoittamisesta ja määräyksestä voidaankin johtaa seuraavat edellytykset: *lakivaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, ydinsisällön koskemattomuuden vaatimus, hyväksyttävyyden vaatimus ja suhteellisuusvaatimus*. Perustamissopimuksissa turvattujen oikeuksien rajoitusedellytykset ovat pitkälti samanlaisia kuin EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien rajoitusedellytykset. Avainasemassa ovat vaatimukset rajoitusten hyväksyttävyydestä, välttämättömyydestä ja oikeasuhteisuudesta.¹⁰⁶

Monet perusoikeuksien rajoituksista ovat varsin selkeitä ja vähän tulkinnallisia epäselvyyksiä herättäviä. Kansallisen oikeusjärjestyksen piirissä esimerkiksi lailla säätämisen vaatimuksen täyttymisen aiheuttavaa päävaivaa vain poikkeuksellisesti.¹⁰⁷

Useat kansainväliset ihmisoikeussopimukset tekevät selvän eron oikeuden rajoittamisen (*limitation*) ja oikeudesta poikkeamisen (*derogation*) välille. Rajoituksella viitataan mah-

¹⁰⁴ Viljanen 2011 s. 139–140.

¹⁰⁵ Ks. esim. asia T-176/94 *K vs. komissio*, tuomio 13.7.1995.

¹⁰⁶ Ojanen 2010 s. 137.

¹⁰⁷ Lavapuro 2012 s. 153.

dollisuuteen normaalioloissa tiettyjen edellytysten perusteella rajoittaa ihmisoikeussopimuksen turvaamaa oikeutta. Esimerkiksi useat Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklat sisältävät sananmukaisen rajoituslausekkeen, joka koostuu lainmukaisuuden vaatimuksesta, hyväksyttävästä perusteesta sekä rajoituksen välttämättömyyden vaatimuksesta. Poikkeamisen käsitettä käytetään ihmisoikeussopimuksissa viitattaessa vain vakavissa kriisioloissa luvalliseen sopimusvelvoitteiden syrjäyttämiseen.¹⁰⁸

3.1.3 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

Perusoikeudet ja ihmisoikeudet eivät siis yleensä ole rajoittamattomia, ehdottomia oikeuksia ja tämä koskee myös perusoikeuksia EU:ssa. Toisin kuin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, jossa oikeuksien rajoitusedellytyksistä on määrätty kunkin oikeuden yhteydessä, EU:n perusoikeuskirjan 52.1 artiklassa on kootusti määrätty kaikkien perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien rajoitusedellytyksistä. Rajoituslauseke kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

”Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jo ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia tai vapauksia”.

Tästä perusoikeuskirjan määräyksestä voidaan johtaa seuraavia perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä, jotka käytännössä vastaavat kansallisten perusoikeusjärjestelmien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten rajoitusedellytyksiä. Edellytykset on oikeuskirjallisuudessa¹⁰⁹ tiivistetty usein seuraavasti:

1. Lakivaatimus
2. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus

¹⁰⁸ V-P. Viljanen 2011 s. 143.

¹⁰⁹ Ks. mm. Viljanen 2001 s. 7.

3. Hyväksyttävyyysvaatimus
4. Suhteellisuusvaatimus
5. Ydinalueen koskemattomuusvaatimus
6. Oikeusturvavaatimus

Ensinnäkin perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan lailla (*lakivaatimus*). EU:n oikeudessa lakivaatimuksen voi täyttää esimerkiksi rajoituksesta säättäminen asetuksessa tai direktiivissä taikka puitepäätöksessä.¹¹⁰ Lakivaatimukseen sisältyy kiinteästi vaatimuksia sääntelyn *täsmällisyydestä* ja *tarkkarajaisuudesta*. Näin ollen ihan mikä tahansa esimerkiksi direktiiviin perustuva sääntely ei täytä perusoikeuden rajoituksille asettuvia vaatimuksia, vaan sääntelyn on oltava riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista. Vaatimuksen ydinajatuksena on, että rajoituksen keskeisen sisällön on ilmettävä laista, eikä saa jäädä alemman asteisen normin antajan tai lain soveltajan harkinnan varaan.¹¹¹

Toiseksi perusoikeusrajoitus edellyttää, että se vastaa unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita ja tarvetta suojella yksilöiden oikeuksia (*hyväksyttävyyysvaatimus*). Yhtäältä hyväksyttävänä rajoitusperusteena voi olla jonkin toisen perusoikeuden turvaaminen. Esimerkiksi sananvapaudelle voidaan asettaa rajoituksia yksityiselämän suojaamiseksi. Rajoitus voi myös perustua ns. yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin, kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseen.¹¹² Hyväksyttävyyysvaatimus on myös arvosidonnainen, jolloin valtiosääntöoikeudelliselta kannalta nousee esiin kysymys, miten vaatimuksen täytyminen on oikeudellisesti kontrolloitavissa¹¹³.

Luxemburgin tuomioistuinta on kritisoitu siitä, että se on johtanut unionin tavoitteista ja päämääristä liian pitkälle meneviä perusoikeusrajoituksia. Tavoitteet ovat perustamissopimuksessa niin väljästi ja tulkinnanvaraisesti muotoiltuja, että niihin tukeutuminen perusoikeuksien rajoitusperusteena ei täytä vaatimusta rajoituksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.¹¹⁴

¹¹⁰ Ojanen 2010 s. 137.

¹¹¹ Viljanen 2001 s. 116.

¹¹² Ojanen 2010 s. 137–138.

¹¹³ Viljanen 2001 s. 126.

¹¹⁴ Ojanen 2009 s. 108.

Suomessa perustuslakivaliokunta (PeVL 31/1998vp) on lausunut asiasta seuraavasti: ”Valiokunta pitää selvänä lähtökohtana, että laista aiheutuvat perusoikeusrajoitukset yleisesti ottaen täyttävät perusoikeuden rajoittamiseen kohdistuvan hyväksyttävyyysvaatimuksen, koska ne liittyvät muiden perusoikeuksien toteuttamiseen. Tästä huolimatta niitä tulee arvioida muidenkin perusoikeusajoitusten valtiosääntöistä sallittavuutta koskevien perusteiden mukaan.”

Kolmanneksi rajoituksen on oltava *välttämätön* jonkin hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (*suhteellisuusvaatimus*). Tähän liittyy kiinteästi vaatimus rajoituksen *oikeasuhteisuudesta*: perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos hyväksyttävä tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin.¹¹⁵ *Seppo Laakso* on tiivistänyt suhteellisuusperiaatteen sisällön EY-oikeudessa EY:n tuomioistuimen ratkaisukäytännön pohjalta seuraavasti: Yhteisön toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei ole lupa ylittää niitä rajoja, jotka ovat asianmukaisia ja tarpeellisia asianomaisilla toimenpiteillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi niin, että silloin kun on mahdollista valita usean vaihtoehdon väliltä, on valittava vähiten pakottava ja että toimenpiteistä aiheutuvat haitat eivät saa olla kohtuuttomia tavoiteltuihin päämääriin nähden.¹¹⁶

Lopuksi perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen (*oikeuden ydinsisällön koskemattomuuden vaatimus*). Perusajatuksena on, että perusoikeutta ei voida rajoittaa niin laajalti tai syvästi, että perusoikeus muuttuisi täysin merkityksettömäksi rajoituksen myötä.¹¹⁷ Yleisesti voidaan arvioida, että perusoikeuksien ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella ei normaaleissa rajoitusten arviointitilanteissa ole itsenäistä merkitystä, koska perusoikeuden ydinalueeseen puuttuvat rajoitukset ovat usein myös suhteellisuusvaatimuksen vastaisia.¹¹⁸

Perusoikeuskirjassa on lisäksi vahvistettu lähtökohta, jonka mukaan unionin perusoikeuksien merkitys ja kattavuus ovat suunnilleen samat kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tunnustettujen oikeuksien. Ihmisoikeussopimus asettaa siis näin ollen vähimmäistason perusoikeuksien suojalla EU:ssa. Mikään ei kuitenkaan estä antamasta EU-oikeuden nojalla perusoikeuksille ja ihmisoikeuksille parempaa suojaa. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa

¹¹⁵ Ojanen 2010 s. 138.

¹¹⁶ Laakso 1999 s. 1080–1091.

¹¹⁷ Ojanen 2010 s. 137.

¹¹⁸ Viljanen 2001 s. 248–249.

esimerkiksi sitä, että kaikkia EIS:n 8 artiklassa lueteltuja yksityis- ja perhe-elämän suojan rajoitusperusteita ei kelpuutettaisi hyväksyttäväksi perusteiksi rajoittaa EU-oikeudessa suojattuja vastaavia oikeuksia.¹¹⁹

Perusoikeusrajoitusten erikoistapauksen muodostavat ne oikeudet ja vapaudet, jotka perustuvat EY:n tai EU:n perustamissopimukseen. Tällöin sovelletaan niitä erityisiä rajoitusedellytyksiä, joita perustamissopimuksen asianomaiset artiklat tuovat esiin. Käytännössä perustamissopimuksissa turvattujen oikeuksien rajoitusedellytykset ovat pitkälti samanlaisia kuin EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien rajoitusedellytykset. Avainasemassa ovat etenkin vaatimukset rajoitusperusteiden *hyväksyttävyydestä* sekä rajoitusten *oikeasuhteisuudesta*.¹²⁰

Perusoikeusrajoituksen tulee täyttää samanaikaisesti kaikki yleisten rajoitusedellytysten luettelon asettamat vaatimukset. Yhdenkin osatestin läpäisemättömyys merkitsee siten sitä, että perusoikeuden rajoitus on ristiriidassa asianomaisen perusoikeussäännöksen kanssa. Esimerkiksi hyväksyttävä tarkoitus ei voi kompensoida lailla säätämisen vaatimuksen täyttämättömyyttä. Luettelo ei kuitenkaan ole sillä tavalla tyhjentävä, etteikö muilla seikoilla voisi olla merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksen sisältämien perusoikeusrajoitusten sallittavuutta, mutta se sisältää keskeisimmät arvioinnissa huomioon otettavat seikat.¹²¹

Luettelossa esitetyillä edellytyksillä on paljon liittymäkohtia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käyttämiin ihmisoikeusrajoitusten arviointikriteereihin, joita käydään läpi viidennessä pääluvussa.

3.2 Perusoikeuskontrolli

3.2.1 Perusoikeuskontrolli ja sen tarve

Lakia säädettyäessä saattaa syntyä perusteltu epäily sen sisällöllisestä perustuslainmukaisuudesta. Samoin lain voimaantulon jälkeen saattaa ilmetä, että asianmukaisesti säädetyn ja

¹¹⁹ Ojanen 2009 s. 109.

¹²⁰ Ibid. s. 108–109.

¹²¹ V-P. Viljanen 2011 s. 144–147.

demokraattisin menettelyihin pohjautuvan lain säännöksen soveltaminen johtaa perustuslainvastaiseen lopputulokseen. Peruslakikontrollilla viitataan tällaisten valtiosääntöisten ristiriitojen etsimiseen ja ratkaisemiseen. Kontrolli voi olla etukäteistä tai jälkikäteistä, mutta myös abstraktia tai konkreettista.¹²²

Perustuslakikontrolli on nykyisin ennen kaikkea perus- ja ihmisoikeuskontrollia. Suomessa perustuslain 1 § ilmaisee muun muassa, että Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapaudet ja oikeudet. Perustuslain 2 luku sisältää pykälittäin luetteloituna yksilöiden perusoikeudet, joissa kysymys on jokaiselle Suomen valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevalle kuuluvat oikeudet. Lisäksi perusoikeudet kiinnittyvät vahvasti Suomea sitoviin erilaisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Suomalaisessa perusoikeuskontrollissa keskeisessä asemassa on oppi perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä, jotka luettiin edellisessä kappaleessa.¹²³

Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien oikeudellisen merkityksen vahvistuminen on Suomessa kulkenut käsi kädessä eduskunnan ensisijaisuutta lainsäätäjänä korostavien ja tuomari-valtion vaaroista varoittavien puheenvuorojen kanssa. Suurimmat epäluulot kohdistuvat nimenomaan yksilön peruviin oikeuksiin ja oikeuksien toteutumista valvoviin tuomioistuimiin. Yhtenä syynä epäilyksiin ovat perusoikeuksia koskevan kansallisen tulkintahistorian puutteet.¹²⁴

3.2.2 Perusoikeuksien soveltamisalan harkinta

Perusoikeuksien soveltamisharkinnassa keskeinen mielenkiinto on oikeuksien rajoitettavuuden oikeutuksen arvioinnissa. Se, millä perustein tietyn perusoikeuden soveltuvuudesta kulloinkin esillä olevaan tapaukseen voidaan olla objektiivisesti varmoja, ei ole niin merkittävää.¹²⁵ Mikko Hoikka määrittää väitöskirjassaan, että soveltamisalaharkinnan ja rajoitUSDoktriinin välinen suhde rakentuu tällaisessa viitekehyksessä niin sanotulle *ulkoisten rajoitusten teorialle*¹²⁶. Teorialla tarkoitetaan, että samalla kun yksittäisten oikeuksien sovel-

¹²² Lavapuro 2010 s. 190–192.

¹²³ Ks. esim. Lavapuro 2010 s. 213–216.

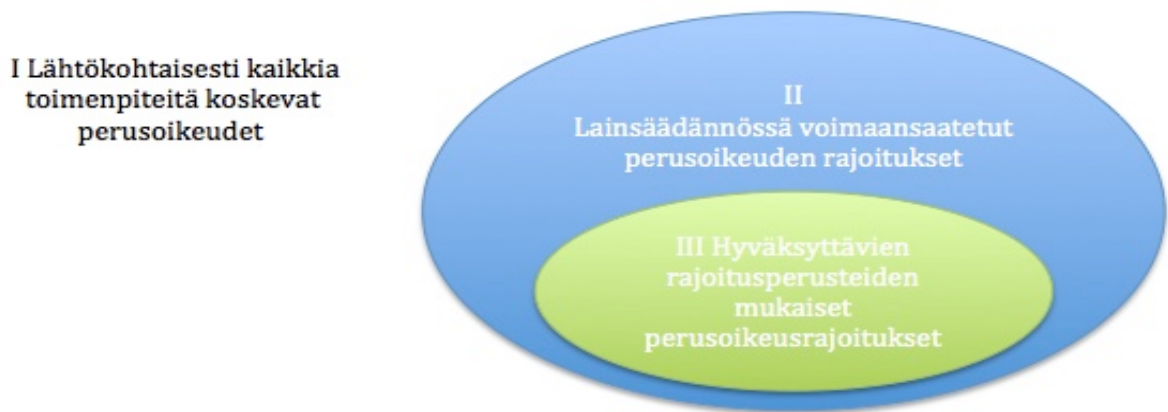
¹²⁴ Lavapuro 2012 s. 143.

¹²⁵ Ibid. s. 150.

¹²⁶ Hoikka 2009 s. 62.

tamisala määritetty laajaksi, niiden sisältö tulee määritettäväksi oikeuksien sallittujen ja kiellettyjen rajoitusten kautta¹²⁷.

Ulkoisten rajoitusten teoriassa (kuvio 1)¹²⁸ perusoikeuden lähtökohtaiseksi soveltamisalaksi määritellään kaikki toimenpiteet niiden sisällöstä ja muodosta riippumatta (I). Perusoikeudelle ominaisten rajojen sijaan tarkastelu keskittyy toimenpiteitä rajoittaviin säännöksiin ja niiden legitimitettiin, kiellettyihin ja sallittuihin perusoikeusrajoituksiin (II ja III). Koska monen perusoikeuden soveltuvuus ja usein myös rajoituksen olemassaolo on tällöin tulkintakäytännössä varsin ongelmallista todeta, kohdistuu perusoikeusargumentaatio yleensä ennen kaikkea perusteisiin, joiden mukaan rajoitukset voidaan tulkita perustuslain mukaisiksi tai sen vastaisiksi, ns. perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin tai rajoittamisrajoituksiin¹²⁹. Esimerkkeinä ulkoisten rajoitusten teoriaa noudattavasta käytännöstä ovat Saksan valtiosääntötuomioistuimen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut.¹³⁰



Kuvio 1. Ulkoisten rajoitusten teoria.

Kontrastia voidaan hakea yhdysvaltalaisesta valtiosääntökulttuurista, jossa soveltamisharkinta jäsentyy tyypillisesti *sisäisten rajojen teorian* mukaan. Yhdysvaltalaisessa oikeuskulttuurissa perusoikeuksien soveltamisalaa ja niiden sallittuja rajoitusedellytyksiä tulkitaan kapeasti, joten usein perusoikeussäännöksen soveltuminen tapaukseen muodostaa eh-

¹²⁷ Kumm 2006 s. 348.

¹²⁸ Alk. per. Sananvapauden suoja-ala ulkoisten rajoitusten teorian mukaan. Hoikka 2009 s. 63.

¹²⁹ Rajoittamisrajoitukset voidaan kuvata rajoitusedellytysten kääntöpuoleksi: niissä tapauksissa, joissa perusoikeuksien rajoitusedellytykset eivät täyty, soveltuvat perusoikeuksien rajoittamista koskevat kiellot eli rajoitusrajoitukset.

¹³⁰ Hoikka 2009 s. 62.

dottoman esteen muun suuntaiselle ratkaisulle. Toisaalta perusoikeuksien soveltamisalan kapeus rajaa helposti jo etukäteen sitä, millaiset tilanteet ylipäättään muodostuvat valtiosääntöoikeudellisesti relevanteiksi.

Sisäisten rajojen teorian (kuvio 2)¹³¹ mukaan perusoikeudella on omat sisäiset rajansa, jotka määrittävät perusoikeussuojan piirissä olevia ja sen ulkopuolelle jääviä toimenpiteitä. Niitä tekoja, joiden tulkinta kuuluu perusoikeussuojan alan, ei voida lainsäädännössä kieltää tai rajoittaa (I). Toimenpiteet, joiden ei tulkita nauttivan perusoikeussuojaa, voidaan lainsäädännössä valtiosäännön näkökulmasta vapaasti joko säätää kielletyiksi tai jättää sallituiksi (II ja III). Siitä, että jonkun toimenpiteen sisältöä ei oikeusjärjestelmässä ole kielletty, ei toisin sanoen välttämättä seuraa, että sen tekeminen olisi valtiosäännön suojaavaa perusoikeuden käyttöä. Teoria on yhdysvaltalaisen ja ranskalaisen perusoikeuskäsityksen lisäksi liitetty unionin tuomioistuimen tähänastiseen perusoikeuskäytäntöön.¹³²



Kuvio 2. Sisäisten rajoitusten teoria.

3.2.3 Rajoitusten oikeasuhtaisuuden vaatimus

Ei riitä, että perusoikeuksia sovelletaan, niitä on myös sovellettava oikein. Perusoikeusargumentaation kontrolloitavuuden näkökulman keskeisimmät ongelmat näyttäisivät kohdistuvan sisällöllisiin rajoitusedellytyksiin, erityisesti rajoitusten oikeasuhtaisuutta koskevaan vaatimukseen. Oikeasuhtaisuusvaatimus edellyttää yleisesti ottaen, että perusoikeuden ra-

¹³¹ Alk. per. Sananvapauden suoja-ala sisäisten rajojen teorian mukaan. Hoikka 2009 s. 62.

¹³² Hoikka 2009 s. 61.

joitus on oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeuteen.¹³³

Suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen arviointi perustuu viime kädessä perusoikeutena ilmaistujen yksilön oikeuksiin viittaavien oikeusperiaatteiden ja perusoikeuden rajoittamisen perusteena esitettyjen intressien välillä tapahtuvaan punnintaan¹³⁴. Se, miten ja kuinka paljon punnintaa voidaan todellisuudessa kontrolloida oikeudellisesti, on valtiosääntöoikeudellinen arvoitus. Jos punninta on pelkästään arvostuksenvaraista, on myös suhteellisuusvaatimuksen täytyminen tai täyttymättä jääminen sitä. Koska suhteellisuusvaatimuksella on puolestaan keskeisin osa soveltamisharkinnassa, tulisi myös keskeinen osa perusoikeuksien soveltamista ymmärtää ensisijaisesti yhteiskuntapoliittisten valintojen tekemisestä.¹³⁵

Juuri tällaisiin ongelmiin myös saksalainen *Jürgen Habermas* on kiinnittänyt huomiota kritisoidessaan erityisesti *Robert Alexyn* käsityksiä valtiosääntöoikeudellisesta punninnasta optimointina, jossa kaikki kilpailevat periaatteet pyritään toteuttamaan oikeudellisten ja tosiasiallisten mahdollisuuksien puitteissa mahdollisimman suuressa määrin. Habermasin mukaan optimointikäskyn idea poistaa perusoikeuksilta oikeusnormeille ominaisen pitämislottuvuuden¹³⁶ ja muuntaa niitä koskevan ratkaisuharkinnan puhtaaksi tavoiterationaaliseksi punninnaksi erilaisten yhteiskunnallisesti merkittävien arvojen välillä. Tämän seurauksena perusoikeudet menettävät merkityksensä poliittisen päätöksenteon rajana ja samalla valtiosääntöoikeudellisena esitetty ratkaisuharkinta muuntuu tosiasiallisesti puhtaaksi yhteiskuntapoliittiseksi päätöksenteoksi.¹³⁷

3.3 Perusoikeuksien välinen punninta

3.3.1 Perusoikeuskonfliktit

¹³³ Lavapuro 2012 s. 144 ja 153.

¹³⁴ Viljanen 2001 s. 210.

¹³⁵ Lavapuro 2012 s. 153.

¹³⁶ Lainoppi pysyy pitämisen (sollen, ought) maailmassa erotuksena olemisen (sein, is) sijaan. Pitämisen maailmalla tarkoitetaan normatiivista todellisuutta ja sen tutkimista, kuinka asioiden tulisi oikeussääntöjen mukaan olla. Olemisen maailma taas kuvaa sitä, kuinka asiat todellisuudessa ovat.

¹³⁷ Habermas 1996 s. 255.

Mitä pidemmäksi ja kattavammaksi perusoikeusluetteloinnit käyvät, sitä varmemmin perusoikeuksien välille syntyy keskinäistä kitkaa. Suurin osa oletetuista perusoikeuskonflikteista on vältettävissä edellyttämällä tarkkuutta niiden tilanteiden tunnistamisessa, joissa perusoikeus näyttää olevan toista vastassa. Useat niistä tilanteista, joissa yksilö saattaa kokea muiden henkilöiden perusoikeudet omia perusoikeuksiaan loukkaavina, eivät tarkemmassa katsannossa ole perusoikeuskonflikteja. Perusoikeuksien väliset potentiaaliset konfliktit voidaan *Martin Scheininin* mukaan jakaa kolmeen tyyppitilanteeseen: 1. tilanne, jossa saman henkilön eri perusoikeudet näyttävät olevan ristiriidassa keskenään, 2. tilanne, jossa eri henkilöiden samat perusoikeudet ovat vastakkain ja 3. tilanne, jossa eri henkilöiden eri perusoikeudet ovat ristiriidassa.¹³⁸

Ensimmäisessä Scheininin kuvaamassa tilanteessa saman henkilön eri perusoikeudet ovat ristiriidassa keskenään. Esimerkkinä toimii tilanne, jossa henkilön uskonnonvapauden mahdollistama uskonnollinen vakaumus aiheuttaa henkilön yhdenvertaisuuden suojan loukkaamisen. Sinänsä kiinnostava tilanne ei kuitenkaan ole perusoikeuskonflikti vaan sen problematiikka kuuluu perusoikeuden alan ja sisällön tulkintaan. Yksilön suojaaminen perusoikeuksien nimissä omilta valinnoiltaan on holhoamista, jonka sijaan pääsääntönä on oltava perusoikeuksien asema yksilön vapauden turvana.¹³⁹ Esimerkiksi tapauksessa *Pretty v. Yhdistynyt kuningaskunta*¹⁴⁰ EIT otti kantaa siihen, onko aktiivisesta eutanasiasta kieltäytyminen ihmisoikeusloukkaus parantumattomasti sairasta ihmistä kohtaan, joka halusi kuolla.

Toisessa tyyppitilanteessa vastakkain ovat eri henkilöiden samat perusoikeudet, joita ei voida toteuttaa samanaikaisesti. Tällöin kumpikin henkilö vetoaa esimerkiksi omaisuuden suojaa perusteena saada nimiinsä tietty kiinteistö. Tässäkään tilanteessa kyse ei ole perusoikeuskonfliktista vaan perusoikeuteen perustuvien oikeusvaatimusten ristiriidasta, jotka ovat ratkaistavissa kyseessä olevan oikeuden tulkinnalla.¹⁴¹

Kolmas Scheininin kuvaama tilanne on ainut, jota voi kutsua todelliseksi perusoikeuskonfliktiksi. Kyseessä ei ole tällöin ole pelkästään yksilön ja valtion välinen prosessi vaan myös horisontaalisia suhteita sisältävä asetelma, jossa eri osapuolet vetoavat omiin perus-

¹³⁸ Scheinin 2012 s. 125–132.

¹³⁹ Ibid. s. 127.

¹⁴⁰ *Pretty v. Yhdistynyt kuningaskunta*, tuomio 29.7.2002.

¹⁴¹ Scheinin 2012 s. 129.

oikeuksiinsa. Esimerkkitilanteessa vastakkain ovat lehden päätoimittajan sananvapaus ja poliitikon yksityisyyden suoja.¹⁴²

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen prosessin rakenteesta seuraa, että vaikka alun perin kyse on kollisionesta eri henkilöiden perusoikeuksien välillä, tuomioistuin joutuu arvioimaan asiaa yhden osapuolen ja sopimusvaltion välisenä kiistana. Prosessuaalisesta asetelmalta ei kuitenkaan muuta taustalla olevaa tilannetta.¹⁴³ Tapauksessa *Iltalehti ja Karhuvaara v. Suomi*¹⁴⁴ EIT totesi sananvapauden loukkauksen, kun iltapäivälehden päätoimittaja oli tuomittu rangaistukseen kansanedustajan yksityiselämän suojan loukkaamisesta. EIT katsoi tapauksessa, että Suomi oli tuominut tapauksen epäsuhtaisesti vastakkaisia perusoikeuksia punniten.

Kun aitoja perusoikeuskonflikteja ryhdytään erittelemään yksityiskohtaisemmin, toimii eräänä apuvälineenä analyysissa oikeusnormien jako sääntöihin ja periaatteisiin. Tämä ennen muuta *Ronald Dworkinin*¹⁴⁵ ja Robert Alexyn¹⁴⁶ nimiin liitettävä asioiden erottelu osaluokkiin osoittaa, että perusoikeuksien yhteenlöymäyksiä on kahta tyyppiä, periaatekollisioita ja sääntökollisioita. Periaatteiden erityisluonteesta oikeusnormeina seuraa, etteivät niiden kollisiont ole aitoja konflikteja vaan että eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punninta ja yhteensovittaminen on seurausta näistä periaatteista itsestään ja osa niiden normaalia soveltamista.¹⁴⁷

Kahden tai useamman perusoikeuden keskinäiset kollisiont tilanteet ratkaistaan pääsäännön mukaan punninnalla. Punnintatilanteessa korostuu perusoikeuksien periaatevaikutus. Kollisiont tilanteessa tulee pyrkiä ratkaisuun, joka mahdollisimman hyvin turvaisi kaikkien kilpailevien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen. Tavoitteena on siten saavuttaa mahdollisimman hyvä tasapainotilanne yhteen sovitettavien perusoikeusintressien kesken. Perusoikeuksien välisiä kollisiontoita joudutaan ratkaisemaan sekä yleisellä tasolla lakeja säädettäessä että konkreettisesti lainsoveltamistilanteessa.¹⁴⁸

¹⁴² Scheinin 2012 s. 131–133.

¹⁴³ Ibid. s. 131.

¹⁴⁴ *Iltalehti ja Karhuvaara v. Suomi*, tuomio 6.7.2010.

¹⁴⁵ Ks. Dworkin: *Taking Rights Seriously*. Lontoo 1987.

¹⁴⁶ Ks. Alexy: *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford 2002.

¹⁴⁷ Scheinin 2012 s. 133.

¹⁴⁸ Ks. esim. Lavapuro 2010 s. 112–113.

3.3.2 Alexyn punnintalaki ja sen merkitys

Vaikka osa perus- ja ihmisoikeuksista on ehdottomia ja niillä on sääntötyyppinen loukkaamaton ydinalueensa, käytännössä perus- ja ihmisoikeusnormit ovat ratkaisuharkinnassa lähtökohtaisesti periaatetyyppisiä optimointikäskyjä, joilla on painoarvon ulottuvuus.¹⁴⁹

Aiemmin mainittu oikeasuhtaisuuden periaate ei toimisi oikeusperiaatteena, ellei sen sisältöä voisi jäsentää oikeudellista ennakoitavuutta ja kontrolloitavuutta parantavalla tavalla. Yleinen vaatimus siitä, että perusoikeusrajoitusten on oltava oikeassa suhteessa niiden taustalla olevan intressin merkitykseen, ei pääse asian ytimeen. On tarve tietää, miten eri suuntiin vetävien argumenttien painoarvot tulisi oikeastaan määrittää ja miten ne lopulta suhteutettaisiin toisiinsa.¹⁵⁰ Muun muassa tämän vuoksi Robert Alexyn perusoikeusteorialla on länsimaisessa valtiosääntöperinteessä keskeinen asema.

Alexyn teorian pääväittämän mukaan perusoikeudet ovat periaatteita ja periaatteet optimointikäskyjä. Perustuslaissa vahvistettujen perusoikeuksien painoarvo on kuitenkin sääntämistasosta johtuen jo yleisellä tasolla suuri, mikä heijastuu väistämättä niiden merkitykseen konkreettisessa ratkaisutilanteessa. Toisaalta perusoikeuden periaateluonteesta seuraa, ettei sille välttämättä tule antaa etusijaa kaikissa tilanteissa.

Punninta ei Alexyn mukaan koostu mistään muusta kuin kilpailevien periaatteiden välisestä optimoinnista. Tätä kautta suhteellisuusvaatimus saa ilmauksensa punnintalakina, joka määrää ratkaisemaan perusoikeuksien ja niiden rajoitusperusteiden väliset jännitteet seuraavasti:

*Mitä suurempi on jokin perusoikeusperiaatteen toteutumatta jäämisen aste tai sen rajoitus, sitä tärkeämpää tulee olla toisen punnittavana olevan periaatteen toteutuminen.*¹⁵¹

Alexy täydensi vielä myöhemmin alkuperäistä punnintamalliansa 2. punnintalailla, joka kuuluu täsmällisemmin:

¹⁴⁹ Rautiainen 2012 s. 39.

¹⁵⁰ Lavapuro 2012 s. 155–156.

¹⁵¹ Alexy 1986 s. 146. Käännös ks. Lavapuro 2012 s. 157.

*Mitä intensiivisemmin perusoikeusperiaatetta rajoitetaan, sitä varmempia rajoitusta perustelevien syiden tulee olla.*¹⁵²

Punnintaan liittyvää argumentaatiota Alexy täsmentää punnintakaavalla (kuvio 3)¹⁵³, joka jäsentää suhteellisuusarvioinnissa huomioonotettavia tekijöitä matemaattisesti. Kaavan mukaan laskettuna perusoikeusperiaatteen todellinen merkitys saadaan asettamalla kyseessä oleva periaatteen abstrakti painoarvo, sen toteutumatta jäämisen intensiteetti ja intensiteettiä koskevien oletusten luotettavuus vastakkain perusoikeuden rajoitusperusteen painoarvon, sen toteutumatta jäämisen intensiteetti ja intensiteettiä koskevien arviointien luotettavuus. Punnintakaava voidaan näin esittää seuraavassa muodossa:

$$\begin{array}{l} \text{Rajoitusharkinnan} \\ \text{kohteena olevan} \\ \text{perusoikeuden} \\ \text{konkreetti painoarvo} \end{array} = \frac{\begin{array}{l} \text{Rajoitettavan} \\ \text{perusoikeusperiaatteen} \\ \text{abstrakti painoarvo} \end{array} \times \begin{array}{l} \text{Rajoitettavan periaatteen} \\ \text{toteutumatta jäämisen} \\ \text{intensiteetti} \end{array} \times \begin{array}{l} \text{Intensiteettiä koskevien} \\ \text{arviointien luotettavuus} \end{array}}{\begin{array}{l} \text{Rajoitusperusteen} \\ \text{abstrakti painoarvo} \end{array} \times \begin{array}{l} \text{Rajoitusperusteen} \\ \text{toteutumatta jäämisen} \\ \text{intensiteetti} \end{array} \times \begin{array}{l} \text{Intensiteettiä koskevien} \\ \text{arviointien luotettavuus} \end{array}}$$

Jos rajoitusharkinnan kohteena olevan perusoikeuden konkreetti painoarvo on suurempi kuin 1, tulee asia ratkaista perusoikeuden hyväksi.

Sijoita 1, jos painoarvo tai intensiteetti on vähäinen.
Sijoita 2, jos painoarvo tai intensiteetti on keskimääräinen.
Sijoita 4, jos painoarvo tai intensiteetti on suuri.
Sijoita 1, jos intensiteetin luotettavuus on suuri.
Sijoita ½, jos intensiteetin luotettavuus on mahdollinen.
Sijoita ¼, jos intensiteetin luotettavuus on epävarma.

(Sijoitettavat arvot pohjaavat geometriseen sarjaan 2⁰, 2¹, 2² jne.)

Kuvio 3. Alexyn punnintakaava.

Alexyn punnintakaava auttaa analysoimaan oikeustapauksia. Sen avulla voidaan analyytisesti pohtia, miten oikeudellinen argumentaatio rakentuu ja kuinka vakuuttavaa se on. Punnintakaava on heuristinen ja yleistävä työkalu, joka ei tietenkään tavoita oikeustapausta kokonaan, mutta se onkin vain yksi mahdollinen tapa jäsentää perusoikeuksia koskevien tulkintaongelmien ratkaisua ja näissä tilanteissa tyypillisesti esille nousevaa punnintaprob-

¹⁵² Alexy 2002 s. 418–419. Käännös ks. Lavapuro 2012 s. 157.

¹⁵³ Punnintakaava. Ks. Alexy 2002 s. 408, 446.

lematiikkaa. Matemaattista lähestymistapaa pidetään usein juridisesti tuntemattomana, mutta teoria osoittaa, että oikeasuhtaisuuden ongelmat on joissain tapauksissa täysin mahdollista ratkaista kontrolloidusti.¹⁵⁴

3.3.3 Punninnan haasteita

Alexyn punnintakaava soveltuu hyvin jäsentämään yksinkertaisia kollisiotilanteita, jossa yhden henkilön perusoikeus ja toisen henkilön eri perusoikeuden kanssa vastakkain. Ongelmallisemmaksi tilanne muuttuu, jos toisella puolella on useampia samansuuntaisesti vaikuttavia perusoikeuksia. Esimerkiksi tapauksessa *Ruusunen v. Suomi*¹⁵⁵ voidaan ajatella, että valittajan sananvapautta vastassa ei ole ainoastaan toisen osapuolen yksityisyyden suoja vaan myös hänen lastensa oikeudet. Tällaisessa tilanteessa ei kuitenkaan voida olettaa, että kaksi perusoikeutta vaa’assa tarkoittaa myös kaksinkertaista painoarvoa. Pikemminkin pitää ajatella, että rajoituksen on yhä täytettävä jokaisen rajoitettavan perusoikeuden rajoitusedellytykset. Perusoikeuksia on sovellettava yksitellen ja argumentaatioissa olisi kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen perusoikeuteen, joka antaa vahvinta perusoikeussuojaa.

Jotta saadaan selkoa kahden eri suuntaan osoittavan perusoikeuden välillä, edellyttää se tyypillisesti kannanottoa myös oikeusperiaatteiden soveltamista oikeuttaviin yleisempiin oikeusperiaatteisiin. Tällainen punninta helposti sekä etäännyttää positiivisoikeudellisesta tekstistä että lähentyy tavanomaista moraalista päättelyä niin sisällöllisesti kuin lopputulostensa kiistanalaisuuden osalta. Se, että tulkinnalla on moraalinen sidonnaisuus ei yksinään poista sen oikeudellisia vaikutuksia. Perusoikeuksien tulkinnassa on lähtökohtaisesti kyse voimassa olevan oikeuden tulkinnasta menettelyissä, joiden lopputulokset ovat oikeudellisesti täytäntöön pantavissa.¹⁵⁶

Veli-Pekka Viljanen on korostanut, valtiosääntöoikeudellisille näkökohdille on syytä antaa vaikutusta arvioitaessa eri vaakakuppeihin sijoitettavien argumenttien painoarvoa. Painoarvo tulee antaa silloinkin, kun tapaukseen soveltuva argumentti näyttäisi viittaavan muu-

¹⁵⁴ Lavapuro 2012 s. 174

¹⁵⁵ *Ruusunen v. Suomi*, tuomio 14.1.2014.

¹⁵⁶ Lavapuro 2010 s. 114.

hun kuin perusoikeustyyppiseen intressiin. Yksittäisen argumentin painoarvoon vaikuttaa se, millaista tukea se saa perustuslaista ja sitä koskevista tulkintakäytännöistä samoin kuin se kuinka hyvin argumentti on sopusoinnussa yleisempien periaatteiden ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kanssa.¹⁵⁷ Tämän vuoksi esimerkiksi kollektiiviset intressit, kuten ympäristön suojeleminen, tai muuten painavana pidetyt oikeudelliset päämäärät, esimerkiksi lapsen etu, täytyy mahdollisesti punninta-asetelmassa ymmärtää perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden valossa¹⁵⁸.

3.4 Kytkeä oikeustapauskäsittelyyn

Seuraavissa pääluvuissa käsitellään edellä läpikäytyä perusoikeuksien rajoittamiseen liittyviä edellytyksiä ja problematiikkaa tuomioistuinten ratkaisukäytäntöjen kautta.

Samanlaiset kysymykset voivat tulla sekä ihmisoikeustuomioistuimen että EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jopa samaan oikeudenkäyntiin liittyvät asiat voivat tulla tarkasteltavaksi molemmissa tuomioistuimissa. Tämä ei välttämättä ole pahasta, sillä eri näkökulmat samaan asiaan voivat myös tukea toisiaan. *Krombach*-tapauksessa unionin tuomioistuin saattoi tukeutua EIT:n oikeuskäytäntöön, mutta samalla oman tuomionsa antamalla vahvistaa EIT:n kehittämien periaatteiden painoarvoa.¹⁵⁹

On myös tapauksia, jossa EIT ns. sanktioimalla EU-tuomioistuimen ratkaisuun perustuvan kansallisen tuomioistuinratkaisun tehottoman täytäntöönpanon, oli Luxemburgin tuomioistuimen tukena¹⁶⁰. Soveltaessaan ja tulkitessaan unionin oikeuteen yleisinä oikeusperiaatteina kuuluvia ihmisoikeussopimuksen määräyksiä EUT on osoittanut valmiutensa kiinnittää huomiota EIT:n muuttuvaan oikeuskäytäntöön¹⁶¹.

Strasbourg ja Luxemburgin tuomioistuinten välinen tulkinnallinen vuorovaikutus ei ole sillä tavoin yksisuuntaista, että ainoastaan EUT ottaisi huomioon EIT:n oikeuskäytännön. Myös EIT on osoittanut valmiutensa hakea tulkinnallista johtoa unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä. Se, että EIT on avoin EU-oikeudesta saataville virikkeille, käy ilmi

¹⁵⁷ Viljanen 2001 s. 220–221.

¹⁵⁸ Lavapuro 2010 s. 125.

¹⁵⁹ Asia C-7/98 *Krombach*, tuomio 28.3.2000 ja *Krombach v. Ranska*, tuomio 13.5.2001.

¹⁶⁰ Ks. esim. *Dangeville v. Ranska*, tuomio 16.4.2002.

¹⁶¹ *Hoechst AG ja Roquette Frères*.

esimerkiksi sen suhtautumisesta EU:n perusoikeuskirjaan. EIT viittasi ensimmäisen kerran perusoikeuskirjaan *Goodwin v. Yhdistynyt kuningaskunta*-tapauksessa¹⁶² vuonna 2002. Tämä oli aiemmin kuin EU-tuomioistuin itse nojautui perusoikeuskirjaan.

EIT on myös osoittanut halukkuutta nojautua erityisesti sanamuodoiltaan monelta osin vanhaa ihmisoikeussopimusta modernimpaan perusoikeuskirjaan. Lisäksi EIT on pyrkinyt välttää konflikteja toisen eurooppalaisen oikeuselimen kanssa. Nämä seikat eivät kuitenkaan tarkoita sitä, että EIT luopuisi arvioimasta kriittisesti sellaisia järjestelyjä, jotka sinänsä ovat EU-oikeuden mukaisia.¹⁶³

Kuten edellä mainitusta käy ilmi, EUT ja EIT voivat joutua ottamaan kantaa samaan ihmisoikeuskysymykseen. Yleensä se tapahtuu siinä järjestyksessä, että EIT:lla on viimeinen sana. Tämä nostaa esiin kysymyksen siitä, onko sillä oikeus välillisesti sopimusvaltioihin kohdistuvan valvonnan kautta valvoa ihmisoikeuksien noudattamista EU:ssa. Tällä hetkellä ihmisoikeustuomioistuimella ei ole toimivaltaa EU:ssa, mutta katsomalla jäsenvaltiot vastuullisiksi EU:n tekemistä väitetyistä ihmisoikeusloukkauksista, EIT voisi aiheuttaa konflikteja näiden kahden tuomioistuimen välille. Konfliktien mahdollisuutta on vähentänyt se, että vaikka EIT on hyväksynyt valtioiden vastuun niiden EU:lle siirtämien toimivaltuuksien käytöstä, se on omaksunut pidättyvän linjan sillä perusteella, että EU:n oma järjestelmä turvaa ihmisoikeussopimuksen mukaisten oikeuksien toteutumisen. EU:n liittyessä ihmisoikeussopimukseen tätä linjaa tullaan luultavasti tarkistamaan.¹⁶⁴

4. RAJOITTAMISTEIT EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ

4.1 Yleistä

4.1.1 Euroopan unionin tuomioistuin

¹⁶² *Goodwin v. Yhdistynyt kuningaskunta*, tuomio 11.7.2002.

¹⁶³ Nikula 2004 s. 239.

¹⁶⁴ Pellonpää et al. 2012 s. 129.

Euroopan unionin tuomioistuimen tehtävänä on ollut sen perustamisesta (1952) saakka varmistaa, että perussopimuksia tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia. Tässä roolissaan Euroopan unionin tuomioistuin valvoo unionin toimielinten lainmukaisuutta, varmistaa, että jäsenvaltiot noudattavat perussopimusten mukaisia velvoitteitaan ja tulkitsee unionin oikeutta kansallisten tuomioistuinten pyynnöstä. Euroopan unionin tuomioistuin toimii unionin lainkäyttöelimenä ja huolehtii yhdessä jäsenvaltioiden tuomioistuinten kanssa siitä, että unionin oikeutta sovelletaan ja tulkitaan yhtenäisesti.¹⁶⁵

Lissabonin sopimuksella muutettiin EU:n tuomioistuinten nimiä. Luxemburgissa toimiva Euroopan unionin tuomioistuin muodostuu nykyään kolmesta eri tuomioistuimesta: unionin tuomioistuimesta (aiempi EY-tuomioistuin), unionin yleisestä tuomioistuimesta (aiempi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin, perustettu vuonna 1988) ja virkamiestuomioistuimesta (perustettu vuonna 2004).¹⁶⁶

EU-tuomioistuimen jäsenistö koostuu tuomareista ja julkisasiamiehistä. Unionin tuomioistuimen kokoonpanoa koskevat määräykset ovat SEU 19 ja SEUT 251–254 artikloissa ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksessä¹⁶⁷. Tuomareita on yksi kustakin jäsenvaltioista, tällä hetkellä siis 28¹⁶⁸. Tuomioistuin toimii yleensä viiden tai kolmen tuomarin jaostoissa tai suuressa jaostossa, jossa on 13 tuomaria. Täysistunnossa tuomioistuin kokoontuu äärimmäisen harvoin. Julkisasiamiehiä on yhdeksän ja heidän tehtävänänsä avustaa tuomioistuinta työssään eli pääasiassa esittää perustellut ratkaisuehdotukset EU-tuomioistuimen käsiteltäviksi tulleissa asioissa.¹⁶⁹

Tuomareiden ja julkisasiamiesten riippumattomuuden on oltava kiistaton. Heidän on täytettävä kotimaansa korkeimpien tuomareiden kelpoisuusehdot tai oltava tunnetusti päteviä lainoppineita. Tuomarit ja julkisasiamiehet nimitetään jäsenvaltioiden hallitusten yhteisellä sopimuksella. Toimikausi kestää kuusi vuotta, ja se voidaan uusida.¹⁷⁰

¹⁶⁵ Ks. mm. Rosas & Kaila 2010 s. 262 ja 266–267.

¹⁶⁶ Ks. mm. <http://www.curia.europa.eu>.

¹⁶⁷ Ks. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestys, EYVL, N:o L 176, 4.7.1991, s. 7 ja sen jälkeen tehdyt useat muutokset, joista esim. ks. EUVL, N:o L 288 29.10.2005, s.51, EUVL, N:o L 200, 29.7.2008, s. 18 ja EUVL, N:o L 24, 28.1.2009, s. 8.

¹⁶⁸ Ks. Kanninen 2005, s. 1325. Tuomareiden määrä on kasvanut EY:n ja EY:n laajentuessa, alun perin tuomareita oli 7.

¹⁶⁹ Ks. mm. Rosas & Kaila 2010 s. 263–266.

¹⁷⁰ Ibid.

Kullakin unionin jäsenvaltiolla on oma kielensä ja oikeusjärjestyksensä, ja siksi Euroopan unionin tuomioistuimen on toimittava monikielisesti. Oikeudenkäyntikielenä voi olla mikä tahansa unionin virallinen kieli. Vastaavaa järjestelyä ei ole maailmassa missään muussa lainkäyttöelimestä. Täydellistä monikielisyyttä tarvitaan, koska unionin tuomioistuimen on oltava yhteydessä asianosaisiin oikeudenkäyntikielillä ja huolehdittava oikeuskäytännön välittymisestä kaikille jäsenvaltioille.¹⁷¹

Kansalliset tuomioistuimet eivät aina pysty ratkaisemaan oikeustapauksia EU-oikeuden mukaisesti. Näin ollen ne joutuvat turvautumaan esimerkiksi ennakkoratkaisupyyntöön Euroopan unionin tuomioistuimelta. Etenkin EU-säädösten pätevyyttä koskevat ennakkoratkaisupyynnöt ovat merkityksellisiä perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisen valvonnan kannalta, mutta merkitystä on myös EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisuilla EU-oikeuden tulkinnasta etenkin unionin oikeuden perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen kautta. Toinen tärkeä perusoikeuksien edistämisen ja valvontamekanismi on kumoamiskannemenettely.¹⁷²

Unionin tuomioistuimella on tehtävänsä hoitamiseksi tarkoin määritelty toimivalta ennakkoratkaisumenettelyssä ja erilaisten kanteiden käsittelyssä. Jäsenvaltioiden tuomioistuimet ovat EU-oikeuden tavallisia tuomioistuinta ja EUT:lla on niihin tiiviit yhteistyösuhteet. Kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää EUT:lta unionin oikeuden tulkintaa esimerkiksi tarkastaakseen kansallisen lainsäädännön EU-oikeudenmukaisuuden. EUT antaa tuomion tai perustellun määräyksen ja tulkintaratkaisu sitoo kansallista tuomioistuinta sen ratkaisussa vireillä olevan asian. Tuomio sitoo myös muita jäsenvaltioiden tuomioistuinta, jotka käsittelevät samaa ongelmaa. Ennakkoratkaisua voi pyytää vain kansallinen tuomioistuin, mutta kaikki asianosaiset voivat osallistua oikeudenkäyntiin EUT:ssa.¹⁷³

Seuraava kuvio ilmentää oikeudenkäyntimenettelyä EU-tuomioistuimessa¹⁷⁴.

¹⁷¹ Ks. mm. Jääskinen 2007 s. 258–264, Raitio 2010 s. 139–149.

¹⁷² Ojanen 2010 s. 147–148.

¹⁷³ Rosas & Kaila 2010 s. 275–278.

¹⁷⁴ Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa:

http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_9089/#procedures. Menettely kestää keskimäärin 15–17 kuukautta.

Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa		
Kanteet ja valitukset		Ennakkoratkaisupyyntöt
Kirjallinen vaihe		
Kannekirjelmä Kirjaamon tiedoksianto kanteesta vastaajalle Kanteen tiedoksianto Euroopan unionin virallisessa lehdessä (C-sarja) [Välitoimet] [Väliintulo] Vastine [Oikeudenkäyntiväite] [Kantajan ja vastaajan vastauskirjelmä]	[Oikeusapupyyntö] Esittelevän tuomarin ja julkisasiamiehen nimittäminen	Kansallisen tuomioistuimen päätös pyytää ennakkoratkaisua Kääntäminen muille Euroopan unionin virallisille kielille Ennakkoratkaisukysymysten tiedoksianto Euroopan unionin virallisessa lehdessä (C-sarja) Tiedoksianto asianosaisille, jäsenvaltioille, unionin toimielimille, ETA-valtioille ja Eftan valvontaviranomaiselle Asianosaisten, valtioiden ja toimielinten kirjalliset huomautukset
Esittelevän tuomarin alustava kertomus Tuomareiden ja julkisasiamiesten yleiskokous Asian siirtäminen ratkaisukokoonpanolle [Asian selvittämistoimet]		
Suullinen vaihe		
[Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus] Tuomareiden päätösneuvottelu Tuomio		

Kuvio 4. Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa.

4.1.2 Perusoikeuskirja EU-oikeudessa ennen ja jälkeen Lissabonin sopimuksen

Euroopan unionissa yritettiin koko 2000-luku saada aikaan perustamissopimusten kokonaisuudistusta. Vuonna 2004 hyväksytty sopimus Euroopan perustuslaista olisi korvannut eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta Euroopan unionin perustamissopimukset kokonaisuudessaan, mutta perustuslakisopimus kaatui Ranskan ja Alankomaiden kansanäänestyksiin vuonna 2005. Perustuslakisopimuksen tilalle laadittiin *Lissabonin sopimus*¹⁷⁵. Myös Lissabonin sopimus ajautui ratifiointivaikeuksiin, mutta astui viimein voimaan 1.12.2009, noin kaksi vuotta allekirjoittamisen jälkeen¹⁷⁶. Sopimuksen myötä EU sai oikeushenkilöllisyyden ja sen pilarirakenne purettiin¹⁷⁷. Lissabonin sopimuksella Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (SEU) lisättiin 6 artikla, jonka nojalla EU:n perusoikeuskirjasta tuli laillisesti

¹⁷⁵ Lissabonin sopimus eli koko nimeltään Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta (EUVL C 306/01).

¹⁷⁶ Ks. esim. Ojanen 2010 s. 125.

¹⁷⁷ Rosas & Kaila 2010 s. 261.

sitova asiakirja EU-oikeudessa ja sillä on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Perusoikeuskirjan sitovuus on tunnustettu EU-sopimuksen 51 artiklassa.¹⁷⁸ Sitova perusoikeuskirja tarkoittaa ennen muuta sitä, että kirjan määräykset tulee ottaa huomioon kaikessa unionin toiminnassa, jolloin ne sitovat EU:n toimielimiä. Lisäksi jäsenvaltiot ovat velvoitettuja noudattamaan määräyksiä silloin, kun ne soveltavat EU:n lainsäädäntöä.¹⁷⁹

Perusoikeuksien suojan kannalta Lissabonin sopimus oli merkittävä muutos. Sopimuksen voimaantulo loi selvän rajapyykin perusoikeuskirjan oikeudelliselle asemalle ja sen arvolle soveltamistilanteessa. Perusoikeuskirjan yhtenä päätavoitteena on tuoda unionin oikeudessa tunnustetut oikeudet, vapaudet ja periaatteet selkeämmin esille. Unionin tunnustamien oikeuksien korostaminen ja selkiyttäminen parantaa jäsenvaltioiden kansalaisten mahdollisuuksia turvautua EU-oikeuden turvaamiin oikeuksiin.¹⁸⁰

Perusoikeuskirjan ns. arvon nousun todellinen merkitys ja taso selviää unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön kautta. EUT:n oikeuskäytännössä on useita tapauksia, joissa se on arvioinut perusoikeuskirjan merkitystä sekä ennen että jälkeen Lissabonin sopimuksen voimaantulon. Tapauksessa *Kadi*¹⁸¹ antamassaan ratkaisussa tuomioistuin toteaa, että unionin perussopimusten perustuslaillisiin periaatteisiin kuuluu ajatus, jonka mukaan kaikissa unionin toimenpiteissä on kunnioitettava perusoikeuksia. Tämän periaatteen sisältö todennäköisesti tarkoittaa, että perusoikeuksilla olisi vahvempi oikeuslähdehierarkkinen asema jopa kaikkeen muuhun ensisijaiseen oikeuteen nähden.¹⁸² Jos tilanne on tämä, unionin muuta lainsäädäntöä pitäisi pyrkiä tulkitsemaan siten, että se on sopusoinnussa unionin tunnustamien perusoikeuksien kanssa. EUT:lla olisi kuitenkin myös peruste kumota sellainen EU:n lainsäädäntöön kuuluva normi, joka olisi ristiriidassa unionin perusoikeuksien kanssa.¹⁸³

Sekundaarioikeuden osalta edellä mainittu on periaate on ollut vakiintunutta oikeuskäytäntöä jo ennen perusoikeuskirjan oikeudellisesti sitovaa asemaa. Esimerkiksi juuri *Kadi*-tapauksessa unionin tuomioistuin kumosi neuvoston antaman asetuksen siltä osin kuin se

¹⁷⁸ Ks. esim. Ojanen 2010 s. 132.

¹⁷⁹ Puumalainen 2012 s. 288.

¹⁸⁰ Denman 2010 s. 350.

¹⁸¹ Asia C-402/05P *Kadi*, tuomio 3.9.2008.

¹⁸² Rosas & Armati 2012 s. 161.

¹⁸³ Walkila 2011 s. 817.

koski asian valittajia, koska kyseisessä asetuksessa ei muun muassa ollut otettu huomioon unionin tunnustamiin perusoikeuksiin kuuluvia puolustautumisoikeuksia.¹⁸⁴

EUT on viitannut perusoikeuskirjaan aktiivisesti sen saaman oikeudellisen sitovuuden jälkeen. Vain noin kaksi kuukautta sopimuksen voimaan tulon jälkeen EUT viittasi ratkaisussaan perusoikeuskirjaan yhdenvertaisuutta koskevassa *Kücükdevici*-tapauksessa¹⁸⁵. Tuomioistuimien sovelsi perusoikeuskirjan syrjintäkieltoa koskevaa 21 artiklaa ja totesi tuomiossaan perusoikeuskirjalla olevan sama arvo kuin perussopimuksilla. Tätä ratkaisua EUT on myöhemmässä oikeuskäytännössään lainannut.¹⁸⁶

4.1.3 Euroopan unionin tuomioistuinta koskevat haasteet

EU:n tuomioistuin, kuten muutkin unionin toimielimet, on ollut jatkuvan muutoksen kohteena. Uudistukset ovat seuranneet toisiaan tiheään tahtiin. EU-tuomioistuin ei kuitenkaan ole herättänyt suurta poliittista keskustelua, joten riippumattoman tuomioistuinvalvonnan periaatteella lienee laaja kannatus. Jotta unionin tuomioistuin säilyttää tulevaisuudessakin keskeisen asemansa ja uskottavuutensa, sen on työmäärän kasvusta huolimatta toimittava tehokkaasti ja oikeusturvan tasosta tinkimättä.¹⁸⁷

Kun unionin tuomioistuimen luo uutta ratkaisukäytäntöä, se pitää perusoikeuksien kentän jatkuvassa liikkeessä. Tämä heijastuu myös kansallisissa perusoikeusjärjestelmissä. Mitä rohkeampaa EUT:n tulkintakäytäntö on, sitä vahvempi EU-oikeuden vaikutus jäsenvaltioiden perusoikeusjärjestelmissä tulee olemaan. Toisaalta rohkea oikeuskäytäntö tarkoittaa lähes poikkeuksetta sitä, että jäsenmaista alkaa ilmaantua vastaväitteitä ja epäyhtenäinen ratkaisukäytäntö on perusoikeusongelma jo sellaisenaan.¹⁸⁸

EU-tuomioistuin on omien rakennemuutostensa ja unionin yleisen laajentumisen lisäksi haasteen edessä ratkaistavien asioiden luonteen muutoksen myötä. Siinä missä aiemmin oikeusjutut keskittyivät enemmän taloudelliselle osa-alueelle, nyt moni ennakkoratkaisupyyntö koskee perusoikeusasioita ja perusoikeuskirjan säädösten noudattamista. Uusissa

¹⁸⁴ Ks. *Kadi*, kohdat 334, 338, 352–353.

¹⁸⁵ *Kücükdevici*.

¹⁸⁶ Rosas & Kaila 2011 s. 12 ja 28.

¹⁸⁷ Rosas & Kaila 2010 s. 283–284.

¹⁸⁸ Puumalainen 2012 s. 284.

tapauksissa pulmana on ratkaisujen sitominen Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

4.2 Rajoitusedellytykset oikeuskäytännössä

4.2.1 Yleisesti

EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklassa on määrätty kaikkien perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien rajoitusedellytyksistä. Rajoituslausekkeessa mainitaan, että kirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien rajoittaminen vaatii *lainmukaisuutta, ydinsisällön koskemattomuutta, suhteellisuutta ja hyväksyttävyyttä*.

Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa vähimmäistason vastaavien oikeuksien suojalle EU-oikeudessa, joten perusoikeuskirjan ja muun EU-oikeuden lisäksi unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on paljon suoria viittauksia EIT:n ratkaisuihin. Myös tuomioistuinten perusoikeuksien rajoittamisedellytykset ja rajoittamistestin käyttö ovat jokseenkin samalla tasolla.

Seuraavissa alaluvuissa selvitetään oikeustapausten avulla kuinka unionin tuomioistuin käytännössä testaa lainmukaisuuden ja suhteellisuuden vaatimusten täyttymisen perusoikeusrajoituksia koskevissa tilanteissa.

4.2.2 Lainmukaisuus

Tapaus *Digital Rights Ireland Ltd*¹⁸⁹ koskee sähköiseen viestintään liittyvien tietojen säilyttämistä koskevien kansallisten lainsäädännöllisten ja hallinnollisten toimenpiteiden lainmukaisuutta. *Digital Rights*-tapauksen kanssa käsiteltiin myös tapaus *Seitlinger ym.*¹⁹⁰, joka liittyy perustuslakia koskeviin kanteisiin, jotka Itävallan Kärntnenin osavaltion hallitus ja noin 12 000 muuta kantajaa ovat nostaneet tuomioistuimessa. Niissä on kyse lain,

¹⁸⁹ Asia C-293/12 *Digital Rights Ireland*, tuomio 8.4.2014.

¹⁹⁰ Asia C-594/12 *Seitlinger ym.*, tuomio 8.4.2014.

jolla on saatettu direktiivi 2006/24 osaksi Itävallan sisältä oikeusjärjestystä, yhteensoveltuvuudesta liittovaltion perustuslain kanssa. Irlannin ja Itävallan tuomioistuimet esittivät lukuisia kysymyksiä, mutta EUT kavensi ne lähinnä ongelmaan siitä, onko teletunnistetietojen tallentamista koskeva direktiivi pätevä EU:n perusoikeuskirjan 7, 8 ja 11 artiklojen¹⁹¹ valossa. EUT arvioi kysymystä kolmessa osassa, joista ensimmäisenä se tarkasteli perusoikeuskirjan säännösten asiaankuuluvuutta direktiiviin suhteen¹⁹². Toisena tuomioistuin pohti rajoittiko direktiivi em. artiklojen suojaamia perusoikeuksia¹⁹³. Kolmanneksi EUT arvioi oliko perusoikeuksiin puuttuminen oikeutettua¹⁹⁴.

Perusoikeuksien suojan merkitys osana Euroopan unionin oikeutta korostui tapauksessa *Kadi*¹⁹⁵ annetussa tuomiossa. Siinä oli kysymys neuvoston asetuksesta, jolla oli pantu täytäntöön YK:n turvallisuusneuvoston terrorismiin liittyviä ns. kohdistettuja sanktioita koskeva päätöslauselma ja jonka nojalla valittajien varoja oli jäädytetty.

Tuomiossa todetaan, että tuomioistuinten on EY:n perustamissopimuksessa niille myönnetyn toimivallan mukaisesti valvottava yhteisön toimien laillisuutta sellaisten perusoikeuksien kannalta, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin.¹⁹⁶ EUT katsoi, että valittajien puolustautumisoikeuksia, erityisesti oikeutta tulla kuulluksi ja oikeutta tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan, ei ollut kunnioitettu siinä prosessissa, jossa valittajien nimet lisättiin varojen jäädyttämisen kohteena olleiden henkilöiden ja yhteisöjen luetteloon.

EUT viittasi EIS 6 ja 13 artiklaan sekä perusoikeuskirjan 47 artiklaan korostaessaan tehokasta oikeussuojaa koskevan periaatteen olevan yhteisön oikeuden yleinen periaate¹⁹⁷. Lisäksi menettely ei vastannut EIS:n omaisuuden suojaa koskevan ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan vaatimuksia, samanlaisena kuin ihmisoikeustuomioistuin niitä tulkitsi tapauksessa *Jokela v. Suomi*¹⁹⁸.

¹⁹¹ Yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen, henkilötietojen suoja ja sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus.

¹⁹² Yhdistetyt asiat *Digital Rights Ireland ja Seitlinger ym.* kohta 29.

¹⁹³ Ibid. kohdat 32–37.

¹⁹⁴ Ibid. kohdat 40–44.

¹⁹⁵ *Kadi*.

¹⁹⁶ Ibid. kohta 326.

¹⁹⁷ Ibid. kohta 335.

¹⁹⁸ Ibid. kohta 368. Ks. myös *Jokela v. Suomi*, tuomio 21.8.2002.

Tapauksessa *Römer* asianosaiset olivat eri mieltä siitä, minkä suuruista eläkettä kantaja voi vaatia Hampurin kaupungilta. Hampuri maksoi rekisteröidyssä parisuhteessa elävälle kantajalle pienempää eläkettä kuin heteroavioliitossa oleville. Römer koki, että hänen oikeutaan yhdenvertaiseen kohteluun on loukattu. Käytyään tarkasti läpi Saksan perustuslain ja eläkkeisiin liittyviä kansallisia säädöksiä, EUT totesi, että kantajan erilainen kohtelu perustui ainoastaan hänen seksuaaliseen suuntautuneisuuteensa ja se on direktiivissä 2000/78 kielletty. Tällä perusteella Römerin kohtelu ei ollut EU-oikeuden mukaista.¹⁹⁹ Lisäksi EUT huomauttaa, että sen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on soveltaa EU:n oikeussääntöjä, on velvollinen varmistamaan näiden oikeussääntöjen täyden vaikutuksen niin, että se tarvittaessa jättää omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä²⁰⁰.

Tapauksista voi havaita unionin tuomioistuimen johdonmukaisesti tarkistavan laillisuusvaatimuksen täytymisen. Julkiasiamiehet ratkaisuehdotuksissaan ja unionin tuomioistuin päätöksensä perusteluissa käyvät sekä kansallisen että unionin lainsäädännön tarkkaan läpi. Tämä on välttämätöntä, koska tuomioistuimen tärkein tehtävä oikeuskäytännössä on kansallisen lainsäädännön unionioikeudenmukaisuuden varmistaminen.

4.2.3 Suhteellisuus ja välttämättömyys

Tapauksen *Digital Rights*-tuomiossa EUT huomauttaa suhteellisuusperiaatteen edellyttävän unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, että normiston oikeudelliset tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimielinten säädöksillä tai muilla toimenpiteillä, eikä niillä ei saa ylittää rajoja, jotka ovat tarpeellista näiden tavoitteiden toteuttamiseksi²⁰¹. EUT viittasi myös ihmisoikeustuomioistuimen tapaukseen *S. ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta*²⁰². Koska kyse on perusoikeuksiin puuttumisesta, edellytysten noudattamista koskevassa tuomioistuinvalvonnassa EU:n lainsäätäjän harkintavallan laajuus voi rajoittua. Rajoitukseen voivat johtaa muun muassa oikeuden luonne, puuttumisen luonne ja vakavuus sekä sen päämäärä. Lisäksi pitää ottaa huomioon yhtäältä henkilötietojen

¹⁹⁹ Asia C-147/08 *Römer*, tuomio 10.5.2011, kohdat 44–52.

²⁰⁰ *Römer*, kohta 54. Ks. esim. Asia C-314/08 *Filipiak*, tuomio 19.11.2009.

²⁰¹ Ks. myös mm. asiat C-283/11 *Sky Österreich*, tuomio 22.1.2013, kohta 50 ja C-343/09 *Afton Chemical*, tuomio 8.7.2010, kohta 45.

²⁰² *S. ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 4.12.2008.

suojan tärkeä rooli yksityiselämän kunnioittamista koskevan perusoikeuden kannalta ja toisaalta tähän oikeuteen direktiivissä 2006/24 tehdyn puuttumisen laajuus ja vakavuus, unionin lainsäätäjän harkintavalta on käsiteltävässä asiassa pieni, joten sen valvonnan on oltava tarkkaa.²⁰³

EUT korostaa tapauksessa, että unionin oikeuskäytännön mukaan yksityiselämän kunnioittamisen suoja edellyttää, että henkilötietojen suojaa koskevat rajoitukset on toteutettava täydellisen välttämättömyyden rajoissa²⁰⁴. Siksi on huomattava, että henkilötietojen suoja on erityisen tärkeä yksityiselämän kunnioittamista koskevan oikeuden kannalta. Näin ollen EU:n lainsäädännössä on säädettävä täsmällisistä kyseisen toimenpiteen laajuutta koskevista säännöistä. On asetettava selvät vähimmäisvaatimukset, jotta niillä henkilöillä, joiden tietoja on säilytetty, on riittävä varmuus henkilötietojensa suojasta väärinkäyttöä ja tietojen laitonta saantia ja käyttöä vastaan.²⁰⁵

Kysymyksestä, onko direktiivin 2006/24 sisältämä puuttuminen rajoitettu täysin välttämättömään, on todettava, että direktiivissä säädetään kaikkien sähköisten viestintävälineiden liikennetietojen säilyttämisestä. Näiden välineiden käyttö on hyvin laajaa tämän hetken yhteiskunnissa. Koska se kattaa kaikki tilaajat ja rekisteröityneet käyttäjät, voidaan oikeastaan sanoa direktiivin sisältävän lähes koko Euroopan laajuisen perusoikeuksiin puuttumisen.²⁰⁶ Muun muassa edellä mainituista syistä EUT totesi direktiivin olevan pätemätön²⁰⁷.

4.3 Päätelmät

Kehitystä, jossa unionin tuomioistuin on perusteluissaan viitannut yhä useammin kansainvälisiin ihmisoikeusasiakirjoihin ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, on analysoitu niin, että se kuvastaa poliittisen unionin vahvistumista ja uuden kansalaiskeskeisen ajattelun syntyä EU:ssa. Suurinta muutosta tämä on tarkoittanut sisämarkkinaoikeuden alalla, jossa esimerkiksi tavaroiden vapaan liikkuvuuden hyväksyttävillä rajoitusperusteilla on yhä useammin ollut liittymäkohtia nimenomaan perusoikeuksina tunnustettuihin oike-

²⁰³ *Digital Rights Ireland*, kohdat 46–48.

²⁰⁴ Ks. mm. Asia C-473/12 *IPI*, tuomio 7.11.2013 ja Asia C-73/07 *Satakunnan markkinapörssi ja Satamedia*, tuomio 16.12.2008.

²⁰⁵ *Digital Rights Ireland*, kohta 54. Ks. myös esim. *S. ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 99.

²⁰⁶ *Ibid.* kohta 56.

²⁰⁷ *Ibid.* kohta 69.

uksiin. Viime vuosina EU-tuomioistuimessa onkin tullut esille tapauksia, joissa perusoikeuksien ja neljän taloudellisen perusvapauden suhdetta on punnittu perusoikeuksien eduksi.²⁰⁸ *Liisa Nieminen* on katsonut, että perusoikeuksien nousu EU-tuomioistuimen asialistalle tarkoittaa, että ”yksilöillä on arvo jo ihmisinä, ei enää pelkästään toimijoina markkinoilla”²⁰⁹.

EU:n taloudellisten intressien ja perusoikeuksien arvioimista suhteessa toisiinsa vaikeuttaa se, että talous ja politiikka ovat EU:ssa kiinteässä suhteessa toisiinsa. Talouselämän sääntely ja edistäminen edellyttävät poliittisia ratkaisuja, mutta toisaalta myös talouselämän toiminta vaikuttaa politiikkaan.²¹⁰ Euroopan unionissa kansainvälinen ihmisoikeusajattelu ja talouden sääntely yhdistyvät toisiinsa tavalla, jota ei voi verrata kansallisiin valtiosääntöihin tai ylikansallisiin ihmisoikeusinstansseihin²¹¹.

Jaakko Husa on todennut, että koska ihmis- ja perusoikeudet eivät ole alun perin olleet Euroopan unionin tuomioistuimen toimintaan sisältyviä aihealueita, niille ei lähtökohtaisesti voi olettaa samaa sisältöä ja merkitystä kuin jäsenvaltioiden valtiosäännöissä tai Euroopan ihmisoikeussopimuksessa²¹². Vastaavasti *Juha Raitio* katsoo EU-oikeutta kokonaisuutena ja hänen mukaansa EU-oikeuden oikeusjärjestykseen sisältyviä tavoitteita, periaatteita ja sääntöjä ei voida erotella tavalla, johon esimerkiksi unionin perusoikeuksien ja neljän perusvapauden mieltämisessä ns. intressipunnintana sorrutaan²¹³.

Raition näkemys EU-oikeudesta on kontekstualisoiva. Tämä tarkoittaa, että tarkasteltaessa yksittäisiä EU-tuomioistuimen ratkaisuja, niitä ei voida irrottaa siitä historiallisesta kontekstista, jossa ratkaisu on annettu. Tuo historiallinen konteksti puolestaan on EU-oikeuden yhteydessä aina väistämättä myös taloudellinen. Vastaavasti tarkasteltaessa noista ratkaisuista edelleen tehtyjä tulkintoja, huomiota on kiinnitettävä tulkinta-ajankohdan integraa-

²⁰⁸ Ks. esim. Ojanen 2010 s. 127–131.

²⁰⁹ Nieminen 2001 s. 181. Taloudellisten näkökohtien vahva asema on vaikuttanut siihen, keille on katsuttu kuuluvan EU-oikeudellinen yksilön suoja. EU:n perusoikeudet eivät ole universaaleja, ihmisoikeuksien tapaan kaikille kuuluvia, vaan ne kuuluvat ennen kaikkea EU:n jäsenmaiden kansalaisille ja taloudellisille toimijoille.

²¹⁰ Raitio 2010 s. 76.

²¹¹ Jyränki 2009 s. 106.

²¹² Husa 2001 s. 54. Historiallisesti Euroopan poliittinen ja taloudellinen integraatio ovat alkaneet samalta pohjalta, mutta ne ovat kuitenkin irtautuneet toisistaan jo alusta alkaen. Taloudellisten oikeuksien ja ihmisoikeuksien eriytyminen ja EUT:n ja EIT:n tulkintalinjojen eroavaisuudet eivät näin ollen ole sattumaa vaan kehityksen tulos.

²¹³ Raitio 2010 s. 75–80, 188–192, 633–634.

tiotavoitteiden vaiheeseen ja luonteeseen sekä ratkaisujen taustalla oleviin taloudellisiin tekijöihin.²¹⁴

Tapausten *Digital Rights* ja *Seitlinger ym.* tuomiossa todettiin, että EU-lainsäätäjä on ylittänyt suhteellisuusperiaatteen rajan säätäessään teletunnistetietojen tallentamista koskevan direktiivin. Subjektiivisesta perspektiivistä katsottuna ratkaisu myös myöntää metatietojen keräämisen aiheuttamat vaarat eli sen, että tietojen kokonaisuus voi mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen henkilöiden yksityiselämästä, toiminnasta ja sosiaalisesta ympäristöstä²¹⁵. Ratkaisu lisäksi tiedostaa, että tietojen säilyttäminen voi vaikuttaa negatiivisesti henkilöiden sananvapauteen²¹⁶.

Ratkaisun huonona puolena pidän sitä, että EUT asetti etusijalle direktiivin rikoksen estämisaspektin. Markkinoiden harmonisointi jäi toissijaiseksi näkökulmaksi. Tämä ei oikein istu EUT:n päätökseen vuodelta 2009 asiassa *Irlanti v. Parlamentti ja neuvosto*²¹⁷, jossa direktiivi oli pantu täytäntöön sen asianmukaisesta oikeusperustasta, koska sen pääasiallinen tarkoitus oli varmistaa sujuva toiminta EU:n sisämarkkinoilla. Kaikkein eniten ratkaisuissa kuitenkin huolenaihetta tuottaa se, että toisin kuin julkisasiamies ratkaisuehdotuksessaan, EUT katsoi lopullisessa tuomiossa, ettei ole tarpeellista lykätä direktiivin 2006/24 pätemättömyyden toteamisen vaikutuksia siihen asti, kunnes unionin lainsäätäjä toteuttaa todetun pätemättömyyden korjaamiseksi tarvittavat toimenpiteet, jotka on toteutettava kohtuullisessa ajassa.²¹⁸

Kadi-ratkaisu edustaa vahvaa sitoutumista perusoikeuksiin ja eurooppalaiseen laillisuusperiaatteeseen. Toimenpiteet, jotka ovat ristiriidassa ihmisoikeuksien noudattamisen kanssa, eivät ole hyväksyttäviä unionin oikeudessa. Ratkaisu jättää monia avoimia kysymyksiä liittyen sen vaikutuksiin kansainvälisen oikeusjärjestelmän rakenteisiin. EUT ei muodostanut hierarkkista rakennetta kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden vuorovaikutuksen välille, vaan enemminkin korosti YK:n peruskirjan velvoitteita.

Kadi-tuomiossa tehtyjen linjausten on voitu nähdä poikkeavan EIT:n tapauksissa *Behrami ja Behrami v. Ranska* ja *Saramati v. Ranska, Saksa ja Norja*²¹⁹ omaksumasta kannasta. EIT

²¹⁴ Raitio 2010 s. 188–192, 633–634.

²¹⁵ *Digital Rights Ireland*, kohta 27.

²¹⁶ Ibid. kohta 28.

²¹⁷ Asia C-301/06 *Irlanti v. Parlamentti ja neuvosto*, tuomio 10.2.2009.

²¹⁸ Vrt. asia C-203/12 julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, 12.12.2013, kohta 158.

²¹⁹ *Behrami ja Behrami v. Ranska*, tuomio 2.5.2007 ja *Saramati v. Ranska, Saksa ja Norja*, tuomio 2.5.2007.

ei siinä katsonut olevansa toimivaltainen, koska väitetyt teot olivat syyksi luettavissa YK:lle, jonka turvallisuusneuvosto kantoi vastuun Kosovon operaatiosta. Pitää kuitenkin huomata, että *Kadi*-tapauksessa EUT korosti omasta mielestään olosuhteissa vallitsevia eroja tapausten välillä²²⁰. Ratkaisussa voi kuitenkin nähdä vivahdetta siitä, että Yhdistyneiden kansakuntien (YK) turvallisuusjaostoa painostetaan muuttamaan toimintatapojaan kohti perusoikeusmyönteisempää näkökantaa.

EUT keskittyy rajoituslausekkeiden testauksessa huomattavan paljon etenkin suhteellisuuteen. Lainmukaisuus on luonnollisesti myös isossa roolissa jo EUT:n mandaatin vuoksi. Oikeustapauksien ratkaisuisissa ei sinänsä tule esiin järjestelmällistä ns. kohta kohdalta käytävää testausta esille, mutta EUT keskittyy omasta mielestään asian kannalta olennaisimpiin kohtiin. Lainmukaisuuden testauksessa tuomioistuin on lähes järjestäin ollut todella johdonmukainen ja EU-oikeudenmukaisuuden varmistamisessa sääntillinen.

5. RAJOITTAMISTESTIT EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ

5.1 Yleistä

5.1.1 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kansainvälinen tuomioistuin, joka perustettiin vuonna 1959. Se on toimivaltainen ratkaisemaan yksilö- ja valtiovalituksia joissa väitetään Euroopan ihmisoikeussopimuksessa mainittuja siviili- ja poliittisia oikeuksia loukatun. Vuodesta 1998 lähtien tuomioistuin on ollut pysyvä. Yksityishenkilöt voivat kääntyä sen puoleen kotimaiset oikeussuojakeinot käytettyään.²²¹

Tuomioistuimen toimipaikka on Strasbourgissa, Ranskassa. Tuomareita ihmisoikeustuomioistuimessa on yhtä monta kuin ihmisoikeussopimuksen allekirjoittaneita jäsenvaltioita

²²⁰ *Kadi*, kohdat 310–315.

²²¹ Ks. esim. Ovey & White 2010 s. 5–7.

eli tällä hetkellä 47. Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous valitsee tuomarit kunkin jäsenvaltion esittämän kolmen nimen luettelosta. Heidät valitaan yhdeksän vuoden pituiseksi toimikaudeksi, eikä heitä voida nimittää uudestaan. Vaikka tuomarit valitaan maakohtaisesti, he käsittelevät asioita itsenäisesti, eivätkä edusta kyseistä valtiota. He ovat täysin puolueettomia, eivätkä voi harjoittaa mitään itsenäisyyden ja puolueettomuuden velvoitteen kanssa ristiriidassa olevaa toimintaa.²²²

Olemassaolonsa alussa tuomioistuin toimi enemmänkin hienosäätäjänä, joka paljasti oikeuskulttuuriltaan kehittyneissä demokratioissa yksittäisiä ylilyöntejä tai katvealueita. Neuvostoliiton ja sosialistisen järjestelmän noin 20 vuotta sitten tapahtuneen romahtamisen jälkeen tuomioistuimen toimivallan piiriin tuli joukko valtioita, joissa oikeusvaltion perusrakenteet olivat puutteelliset. Samoihin aikoihin myös Turkki vakavine ihmisoikeusongelmineen tuli EIT:n tuomiovallan alaisuuteen. Tässä kohtaa EIT joutui *Matti Pellonpään* mukaan ensimmäisiä kertoja sellaisten haasteiden eteen, joita varten se perustettiin.²²³

EIT:n antamat tuomiot ovat kyseisiä maita sitovia ja ovat johtaneet siihen, että hallitukset ovat muuttaneet lainsäädäntöään ja hallinnollisia käytäntöjään useilla toimialoilla. Tuomioistuimen oikeuskäytäntö tekee yleissopimuksesta dynaamisen ja tehokkaan apuvälineen, jolla voidaan vastata uusiin haasteisiin ja lujittaa oikeusvaltiota sekä eurooppalaista demokratiaa.²²⁴

Jokainen sopimusvaltio tai yksityishenkilö voi valittaa ihmisoikeustuomioistuimeen koettuaan EIS:ssa turvattujen oikeuksiensa tulleen loukatuksi. Yksityishenkilöt voivat jättää asian tuomioistuimen käsiteltäväksi suoraan. Se, että tuomioistuin ottaa valituksen vastaan, ei vielä tarkoita sitä, että asia otetaan käsiteltäväksi tai että valitus katsotaan aiheelliseksi. Ihmisoikeussopimusjärjestelmä mahdollistaa, että EIT:n puoleen voi kääntyä helposti.²²⁵

Tuomioistuimelle tehtyjen valitusten käsittelyssä on kaksi päävaihetta: tutkittavaksi ottamisen ja asiasisällön tutkiminen. Valitus etenee eri vaiheiden kautta. Yhden tuomarin kokoonpanossa tuomari päättää jättää asian käsittelemättä niissä tapauksissa, kun käy heti il-

²²² Ks. esim. <http://www.echr.coe.int>.

²²³ Pellonpää 2005 s. 1229–1230.

²²⁴ Ks. esim. <http://www.echr.coe.int>

²²⁵ Ovey & White 2010 s. 22–27.

mi, että päätöksestä ei voi valittaa. Komitea antaa lopullisen päätöksen tai tuomion asiassa, johon sovelletaan tuomioistuimen jo vakiintunutta oikeuskäytäntöä.²²⁶

Jaosto antaa asian tiedoksi vastaajana olevalle valtiolle hallituksen huomioita varten. Molempien osapuolten huomioden jälkeen tuomioistuin päättää, onko suullisen kuulemistilaisuuden järjestäminen tarpeen. Tämän jälkeen jaosto antaa tuomion, joka on lopullinen kolmen kuukauden määräajan kuluttua. Määräajan kuluessa valittaja tai hallitus voivat pyytää asian siirtämistä suurelle jaostolle uutta käsittelyä varten. Jos suuren jaoston tuomarit hyväksyvät siirron, asia käsitellään uudelleen. Suuri jaosto antaa lopullisen tuomion.²²⁷

Seuraava kuvio ilmentää ihmisoikeustuomioistuimen menettelyä²²⁸:

²²⁶ Ovey & White 2010 s. 22–27.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Pellonpää 2012 s. 926.

MENETTELY EUROOPAN IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMESSA



Kuvio 5. Menettely Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

5.1.2 Harkintamarginaali-oppi

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole täysin vapaa luomaan ihmisoikeussopimuksen tulkinnan rajoja, sillä tuomioistuimen dynaamista tulkintaa määrittää oppi valtioiden harkintamarginaalista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimusvaltioiden määrä on kasvanut merkittävästi ja EIT:n tuomiovallan alaisuuteen kuuluva joukko on hyvin heterogeeninen ja moraalikäsitteiltään jyrkästi eroava²²⁹. Harkintamarginaali on keino antaa sopimusvaltioille joustoa ihmisoikeussopimuksen rajoitusperusteiden sallimissa rajoissa.

Alun perin valtion harkintamarginaalin voidaan katsoa merkinneen sitä, että todetessaan lakiin perustuvan rajoituksen ihmisoikeustuomioistuin ei itse pyrkinyt arvioimaan rajoituksen välttämättömyyttä vaan jätti valtiolle harkintamarginaalin. Valtion oli ainoastaan osoitettava, että sillä oli ollut aihetta uskoa rajoitusten välttämättömyyteen, mutta sen ei ollut näytettävä rajoitusten olleen tosiasiaissa välttämättömiä.²³⁰

Nykyisin EIT yleensä suhteellisen itsenäisesti tutkii, ovatko rajoitukset olleet välttämättömiä. Harkintamarginaalin laajuus riippuu monista seikoista. Kapea marginaali voi johtua yleisiä asioita koskevan keskustelun vapauden tärkeydestä demokraattisessa yhteiskunnassa. Harkintamarginaali on taas verraten laaja, silloin kun kysymys on sellaisiin valtion keskeisiin intresseihin liittyvistä asioista, kuten kansallinen turvallisuus ja keskeiset yhteiskuntapoliittiset ratkaisut. Joissain asioissa asianosaisten kanssa läheisessä yhteydessä olevilla kansallisilla viranomaisilla on paremmat edellytykset arvioida tilanne kuin tapahtumista maantieteellisesti ja ajallisestikin kaukana olevalla ihmisoikeustuomioistuimella.²³¹

Laajaa harkintamarginaalia on puolustettu jäsenvaltioiden monipuolisuuden kunnioittamisen vuoksi. Jäsenvaltiot eivät muodosta kulttuuriltaan, historialtaan tai uskonnolliselta taustaltaan yhtäläistä joukkoa. EIT on vedonnut ratkaisuisaan valtion poliittisiin ja uskonnollisiin erityisolosuhteisiin, esimerkkinä tapaus *Leyla Sahin v. Turkki*²³², jossa tuomiois-

²²⁹ Esimerkiksi katolinen Irlanti ja islaminuskoinen Turkki.

²³⁰ Pellonpää 2012 s. 306.

²³¹ Ibid. s. 307.

²³² *Leyla Sahin v. Turkki*, tuomio 10.11.2005. Tapauksessa EIT salli Turkin valtion tekemän rajoituksia islamilaisen huiivin käytölle yliopistoissa, joilta odotettiin uskonnollista puolueettomuutta. Huivi katsottiin mahdolliseksi tulkita ääri-islamilaisten liikkeen symboliksi. Turkin valtion oli sallittua suhtautua kielteisesti islamin näkymiseen yleisillä paikoilla ääri-islamilaisten liikkeen toiminnan ehkäisemiseksi. Valtiolla oli laaja harkintamarginaali, kun oli kyse yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta ja toisaalta tavoitteena oli turvata uskonnollinen pluralismi.

tuin argumentoi, että yhteiskunnassa oleva poliittisesti poikkeuksellisen herkkä tilanne mahdollistaa rajoituksia, jotka eivät muissa jäsenvaltioissa olisi hyväksyttäviä. Tällainen argumentaatio voi olla EIT:n arvovallan kannalta ongelmallinen, sillä ihmisoikeuksien lähtökohtaisesti universaali luonne ei juuri salli poikkeuksia. Rajan muodostaminen voi olla vaikeaa, sillä kuka lopulta arvioi, mitkä kriisit ja poikkeustilanteet ovat tarpeeksi vakavia ja minkä oikeuksien kohdalla poikkeuksia voidaan tehdä.

Oppi harkintamarginaalista on yhteydessä subsidiariteettiperiaatteeseen: EIT ei ole vain yksi vetoomustuomioistuin lisää. Se ei arvioi kansallisen lain soveltamista, vaan pyrkii turvaamaan ihmisoikeussopimuksen takaamaa vähimmäissuojaa. Tämä tulee esiin pohdittaessa valtion asettamia oikeuksien ja vapauksien käyttämisen rajoituksia sekä niiden välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa tai niiden pakottavaa yhteiskunnallista tarvetta. Valtioiden harkintavalta vaihtelee, mutta harkintavallan laajuus ei ole kansallisesti määriteltävissä, vaan EIT kontrolloi sitä. Samalla tuomioistuin luo yhteisiä eurooppalaisia rajoja valtiovallan puuttumisoikeuksiin. Jos puuttuminen on tämän marginaalin sisällä, EIT ei kajoa ratkaisuun riippumatta sen sisällön vaihtelevuudesta eri jäsenvaltioissa. Kansallista ratkaisua kunnioitetaan siihen pisteeseen asti, kun siihen EIS:n turvaamien vähimmäisoikeuksien takaamiseksi ole aihetta puuttua.²³³

Pellonpään mukaan harkintamarginaali on ilmentymä demokratia- ja subsidiariteettiperiaatteesta, koska sillä voidaan jättää valtioille määrittelyvaltaa, silloin kun jonkin oikeuden sisällöstä tai laajuudesta ei vallitse sopimusvaltioissa yksimielisyyttä²³⁴. Huomio on sinänsä pätevä, koska pitää ottaa huomioon, että lopulta ihmisoikeustuomioistuimen valta nojaa vahvasti suvereenien valtioiden sille luovuttamaan tuomiovaltaan. On aina olemassa riski, että tuomioistuimen kehittäessä liian pitkälle meneviä tulkintoja voivat kansalliset tuomioistuimet jättää tuomiot toimeenpanematta. Tämä heikentäisi käsitystä ihmisoikeustuomioistuimesta yksilöiden oikeuksien riippumattomana turvaajana.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta on kritisoitu siitä, että harkintamarginaalin käsitettä ei ole määritelty täsmällisin ja ennakoitavin kriteerein. EIT:n ratkaisut vaikuttavat myös ohjaavasti kansallisiin tuomioistuihin ja viranomaisiin. Ohjausvaikutus vaatii kuitenkin toteutuakseen ennakoitavuutta. On toisaalta mahdollista, että tuomioistuimen evolutiivinen ratkaisukäytäntö ja harkintamarginaalin tuomat joustot tuovat sellaista epävarmuutta ja

²³³ Hirvelä 2011 s 406–407.

²³⁴ Pellonpää 2012 s. 306–307.

epäyhtenäisyyttä, että oikeuden ennustettavuus ja siten oikeusvarmuuden periaate horjuu.²³⁵

Ihmisoikeudet eivät ainoastaan tarjoa yksilölle suojaa julkisen vallan toimenpiteitä vastaan, vaan ne myös vaativat valtioilta tekoja, jotka edistävät ihmisoikeuksia. Tätä kutsutaan positiiviseksi velvoitteeksi. Ihmisoikeustuomioistuin on yhä enemmän tunnustanut jäsenvaltioiden epäsuorat positiiviset velvoitteet ihmisoikeussopimuksen oikeuksista nousevina. Positiivisilla velvoitteilla on kasvava merkitys EIT:n oikeudenkäyttöalalla.²³⁶

Viime aikaisessa ihmisoikeuskeskustelussa on ollut puhetta perusoikeuspunninnan roolista etsittäessä tasapainoa negatiivisten ja positiivisten velvoitteiden välille. Tämä tasapainon hakeminen on isossa roolissa myös EIT:n oikeuskäytännössä. Jo siitä lähtien kun EIT tunnusti valtioiden positiiviset velvoitteet, tuomioistuin on pitänyt kiinni siitä, että jäsenvaltioille täytyy sallia suhteellisen laaja harkintamarginaali. Suhteellisuuden testin soveltaminen sekä negatiivisiin että positiivisiin velvoitteisiin voi kuitenkin heikentää jäsenvaltion harkintamarginaalia ja se voi johtaa liialliseen ohjausvaikutukseen.²³⁷

5.1.3 Ihmisoikeussopimus EU-oikeudessa ennen ja jälkeen Lissabonin sopimuksen

Ennen Lissabonin sopimuksen voimaan tuloa EU:n perusoikeusstandardit perustuivat unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön luomiin yleisiin periaatteisiin ja jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen. Lissabonin sopimus muutti myös ihmisoikeuksien turvaamisen tilannetta EU:ssa, koska sen myötä perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osittainen sisällyttäminen EU:n oikeusjärjestykseen perusoikeuskirjan 52.3 artiklalla tuotti monia haasteita EU:n ihmisoikeussuojan identifioimiseen ja soveltamiseen.²³⁸

EU:n perusoikeuksista määräävät lähteet ovat keskenään tasa-arvoisia ja lähtökohtaisesti niitä tulkitaan yhdenmukaisesti. Normilähteillä ei ole arvojärjestystä, ainoastaan ihmisoikeussopimuksella on tärkeä roolissa minimistandardina. EIS:n standardeilla on vaikutus

²³⁵ Nieminen 2013 s. 139.

²³⁶ Klatt 2011 s. 691–692.

²³⁷ Ibid. s. 711–712.

²³⁸ Weiß 2011 s. 75–76.

yleisten periaatteiden tunnistamiseen ja tulkintaan sekä perusoikeuskirjan tulkintaan. Yleiset periaatteet ja perusoikeuskirjan perusoikeudet merkitsevät enemmän tilanteessa, jossa ne takaavat ihmisoikeussopimusta korkeampaa suojaa.²³⁹

EUT toteaa säännöllisesti, että EIS:lla on tärkeä merkitys perusoikeussuojalle EU:ssa. Lisabonin sopimuksen jälkeen EIS ei enää ole pelkästään inspiraatiollinen lähde vaan se muodostaa vakaan oikeudellisen pohjan EU:n perusoikeuksille. Tästä syystä on luonnollista mainita EIS erilaisissa EU-oikeudellisissa konteksteissa ja sisällyttää se säännöllisesti oikeuskäytäntöön. Siinä missä perusoikeuskirjan 52.3 artikla viittaa EIS:een EU:n perusoikeussuojan minimistandardina, SEU 6.3 artikla, joka pitää sisällään EU-oikeuden yleiset periaatteet, antaa unionin tuomioistuimelle luvan myöntää kauaskantoisia oikeuksia vähimmäistasoa korkeammalla suojalla. Tässä prosessissa EIS toimii inspiraation lähteenä aivan kuten kansalliset valtiosääntöperinteetkin.²⁴⁰

5.1.4 Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta koskevat haasteet

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kohtaa monta haastetta toiminnassaan. Valitusten määrä on kasvanut jatkuvasti ja merkittävästi. Sekä jäsenmaat että tapaukset ovat luonteeltaan hyvin heterogeenisiä ja lisäksi ratkaistavaksi tulevat asiat ovat yhä vakavampia ja poliittisesti arkaluonteisempia. Ihmisoikeussopimuksen jäsenvaltioiden kirjo on suuri, joten EIT saa käsiteltäväkseen myös suomalaiselle hyvin vieraita asioita, kuten tapauksia, joissa valittajiin kohdistuu painostusta tai tosiasiallista uhkaa.

Matti Pellonpään mukaan Tanskassa ja Norjassa on käyty kriittistä keskustelua ihmisoikeustuomioistuimen asemaan liittyen. Ongelmakohtana on nähty EIT:n mahdollisuus kontrolloida kansallisen tason päättäjiä ilman, että se on itse minkäänlaisen kontrollin kohteena. Pellonpää pitää kritiikkiä aiheellisena siltä osin, että EIT:n ratkaisusta ei voi valittaa sen yläpuoliseen valvontaelimeen. Hänen mielestään on kuitenkin liioiteltu sanoa, että EIT toimisi täysin vailla kontrollia, sillä tuomioistuimeen kohdistuu kyllä ulkopuolista tarkastelua, joka sen tulee ottaa huomioon. Tämän lisäksi EIT toimii jatkuvassa kahdensuuntaises-

²³⁹ Ojanen 2010 s. 138–139.

²⁴⁰ Weiß 2011 s. 74–75.

sa vuorovaikutuksessa kansallisten tuomioistuinten kanssa, joka johtaa parhaimmillaan kummankin osapuolen oikeuskäytännön kehittymiseen.²⁴¹

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnat tarvitsevat kehittyäkseen jännitteistäkin vuoropuhelua. EIT pitää erimielisyydet esiin tuovaa keskustelua varsin luonnollisena. Kaikenlainen keskustelu on välttämätöntä, jotta EIT jatkaa menestystään. Se edellyttää, että EIT:n ja kansallisen tuomioistuintason välillä vallitsee ainakin vähittäisluottamus. Ihmisoikeustuomioistuimen hyvin jyrkkä irtaantuminen kansallisten oikeuksien lähtökohdista saattaisi merkitä, että jonkin jäsenvaltion merkittävä tuomioistuin jättäisi noudattamatta EIT:n linjausta. Yleistyessään tällainen noudattamatta jättäminen pienentäisi EIT:n arvovaltaa ja uhkaisi koko järjestelmän perusteita. Näin ei ole toistaiseksi tapahtunut, koska kansalliset tuomioistuimet näkevät vain harvoin aiheelliseksi kyseenalaistaa EIT:n ratkaisuja. Lisäksi EIT on osoittanut kykyä arvioida asioita uudestaan palautteen pohjalta.²⁴²

EIT:n tehtävä ei ole helppo, koska sen tulee ottaa huomioon paitsi kansalliset oikeusjärjestykset myös EU:n taholta tulevat odotukset. Nämä eivät aina ole yhdensuuntaisia, kuten mm. tapaus *Zolotukhin v. Venäjä*²⁴³ osoittaa. Vaikka EU-tuomioistuimella ja ihmisoikeustuomioistuimella on paljon yhteistä, eivät EUT:n prosessimallit, kuten ennakkoratkaisumenettely, ole suoraan siirrettävissä ihmisoikeussopimuksen toimintaympäristöön järjestelmän perusluonnetta vaarantamatta. Tähän kuuluu subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti jokaisen sopimusvaltion ensisijainen vastuu sopimusvelvoitteiden toteutumisesta niiden omalla kansallisella tasolla ja EIT:n harjoittama jälkikäteinen valvonta. Kansallisilla tuomioistuimilla on velvollisuus ottaa huomioon EIT:n linjaukset, mutta toisaalta näihin linjauksiin päädytään sekä EIT:n soveltaman oikeusvertailevan tulkintatavan että edellä kuvattu, eri muotoja saavan dialogin kautta.²⁴⁴

Kansallisten tuomioistuinten on oltava vilpittömiä EIT:ta kohtaan, mutta toisaalta monissa asioissa EIT kehittää ihmisoikeussopimuksen tulkintaa eurooppalaisen konsensuksen pohjalta. EIT:lla tulee olla realistinen käsitys kansallisten oikeuksien lähtökohdista ja tarpeista. Tämän vuoksi ei ole perusteltua, että kansalliset tuomioistuimet hiemankin epäselvissä tilanteissa pyrkivät omaksumaan omista tarpeistaan poikkeavia tulkintoja vain ollakseen eh-

²⁴¹ Pellonpää 2012 s. 69–70.

²⁴² Ibid. s. 89–90.

²⁴³ *Zolotukhin v. Venäjä*, tuomio 10.2.2009. Tapauksen on nostanut julkisuuteen se, että siinä hallinnollinen seuraamus oli tullut lainvoimaiseksi ennen kuin samasta teosta oli nostettu rikossyyte.

²⁴⁴ Pellonpää 2012 s. 92.

dottoman varmoja ratkaisunsa pätevyydestä EIT:ssa. Kärjistettynä tällainen asenne on omiaan vääristämään EIT:n ja kansallisen tason aitoa vuoropuhelua. Dialogi on EIS:n tulkintojen tasopainoiselle kehitykselle välttämätöntä, joten niin EIT:lta kuin erityisesti ylimmiltä kansallisilta tuomioistuimilta edellytetään harkintakykyä. Tehtävää ei tee helpommaksi se, että osapuolet eivät voi vain tyytyä keskinäiseen dialogiin, vaan sekä EIT:n että erityisesti EU-valtioiden tuomioistuinten on kaiken aikaa otettava huomioon myös unionin tuomioistuin ja EU:n kehittyvä perusoikeusjärjestelmä.²⁴⁵

5.2 Rajoitusedellytykset oikeuskäytännössä

5.2.1 Yleisesti

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten merkityksellisyyden käsittämiseksi täytyy ymmärtää myös oikeuden tasot. Jokaisen tuomioistuinratkaisun takana on oikeuskäytännön rakenne, jonka avulla voidaan siirtää yksittäisen tapauksen tasolta tulkintoja laajempaan kontekstiin.²⁴⁶ *Kaarlo Tuorin* mukaan moderni oikeus on muutakin kuin säädöksiä tai tuomioistuinratkaisuja. Oikeuteen kuuluu myös syvempiä kerrostumia, jotka luovat edellytyksiä, ja samalla asettava rajoituksia, ns. *pintatason* aineistolle. Pinnanalaisia tasoja Tuori kutsuu *oikeuskulttuuriksi* ja *oikeuden syvärakenteeksi*.²⁴⁷ Ihmisoikeusperiaatteilla on ollut Tuorin mukaan ratkaiseva merkitys normatiivisen oikeuden sisällön yhtenäistämisessä. Nämä periaatteet ovat vakiintumisellaan oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteeseen luoneet vastavoiman oikeuden pirstaloitumiselle.²⁴⁸

Ihmisoikeustuomioistuimen toiminta ei ole pelkästään yksittäisten tapausten ratkaisemista. Koko ihmisoikeusjärjestelmän näkökulmasta EIT kehittää jatkuvasti ja monipuolisesti ihmisoikeussopimuksen tulkintaa ja samalla luo jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiin vaikuttavia tulkintaoppeja. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen rajoittamistestin oikeaoppinen

²⁴⁵ Pellonpää 2012 s. 93–94.

²⁴⁶ Viljanen 2003 s. 168.

²⁴⁷ Tuori 2000 s. 163.

²⁴⁸ Ibid. s. 222–223.

käyttäminen edellyttää EIT:n oikeuskäytännön tuntemista, sillä testin soveltaminen kytkeytyy aina sen aiempaan oikeuskäytäntöön.²⁴⁹

Ihmisoikeussopimukseen kirjatut rajoituslausekkeet muistuttavat paljon EU:n perusoikeuskirjan ja sitä kautta unionin tuomioistuimen vastaavia. EIS:ssa edellytykset sisältävät kolme vaatimusta, joiden kaikkien tulee täytyä, jotta julkisen vallan puuttuminen yksilön oikeuksiin on luvallista. Nämä kolme vaatimusta ovat: *lainmukaisuus* (*in accordance with law*), *hyväksyttävä peruste* (*legitimate aim*) ja *välttämättömyys* (*necessity in a democratic society*). Rajoituslausekkeiden kirjoitustapa antaa selkeästi olettaa, että kaikki vaatimukset pitää testata erikseen. Jos kaikki rajoitusvaatimukset eivät täyty, ihmisoikeussopimusta on loukattu. Periaatteessa jokainen vaatimus on samanarvoinen. Käytäntö kuitenkin usein poikkeaa teoriasta, sillä EIT itse ei aina täytä systemaattisesti kaikkia kolmea vaihetta perusteissaan. Kansallisten tuomioistuinten ja muiden elinten näkökulmasta olennaista on jokoisen vaiheen ymmärtäminen kokonaistestin osina.²⁵⁰

Ihmisoikeustuomioistuimen tehtävänä on ratkaista, ovatko annetut perusteet puuttumisen kannalta merkityksellisiä ja riittäviä sekä ovatko toimenpiteet oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta voi selkeästi löytää johdonmukaisesti perusteltuna rajoittamislausekkeet ja usein ne ovat eri näkökannoilta laajasti perusteltuja, etenkin kun se on koettu tapauksen kannalta tärkeäksi.

Seuraavissa alaluvuissa selvitetään oikeustapausten avulla kuinka ihmisoikeustuomioistuin käytännössä testaa lainmukaisuuden, välttämättömyyden ja suhteellisuuden vaatimusten täyttymisen ihmisoikeusrajoituksia koskevissa tilanteissa.

5.2.2 Lainmukaisuus

Rajoitusten lainmukaisuuden vaatimuksen määrittely luotiin jo vuonna 1975 tapauksessa *Sunday Times vastaan Yhdistynyt Kuningaskunta*²⁵¹. Tapauksessa *Silver ja muut v. Yhdis-*

²⁴⁹ Viljanen 2003 s. 168–169.

²⁵⁰ Ibid. s. 174–175.

²⁵¹ *Sunday Times v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, tuomio 26.4.1975.

*tynt kuningaskunta*²⁵² vuonna 1983 nämä periaatteet olivat vakiintuneet ja muodostaneet kootun testin lainmukaisuudesta.²⁵³

Ensimmäinen osavaatimus on, että puuttumisella on *oikeudellinen pohja*. Tapauksessa *S. ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta* valittajat väittivät yksityiselämänsä suojan tulleen loukatuksi, koska heidän sormenjälkiään, solunäytteitään ja DNA-profiileitaan ei oltu hävitetty rikostutkinnan jälkeen. EIT totesi, että EIS 8 artiklassa asetetun laillisuusvaatimuksen mukaan yksityisyyden suojaan puuttumiselle tuli olla peruste kotimaisessa laissa. EIT katsoi, että tässä tapauksessa sormenjälkien ja DNA-aineiston säilyttämiselle oli ollut selkeä syy kansallisessa laissa eli puuttumiselle löytyi oikeudellinen pohja.²⁵⁴

Tapauksessa *Delfi v. Viro*²⁵⁵ oli kyse siitä, missä määrin internetin uutisportaalin ylläpitäjä on vastuussa lukijoiden keskustelupalstalle kirjoittamista kommentteista. Osapuolet olivat eri mieltä siitä, oliko puuttumisella perustetta laissa. Valittaja väitti, että kansallinen laki ei sisältänyt positiivista velvoitetta esitarkastaa kolmansien henkilöiden lähettämää sisältöä, ja että sisällön vastuu oli rajoitettu sähköisen kaupankäynnin direktiivin alle. Kansallinen hallitus taas mainitsi asiaankuuluvat siviilioikeuden säännökset ja kotimaisen oikeuskäytännön, joiden mukaan julkaisijat olivat kirjoittajien lisäksi velvoitettuja julkaisuiden sisällöstä.²⁵⁶

EIT oli sitä mieltä, että ammattimaisena kustantajana valittajan olisi pitänyt olla perehtynyt lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön tai sillä oli ainakin mahdollisuus hankkia oikeusapua. EIT:n näkemyksen mukaan yhtenä Viron suurimpana uutisportaalina *Delfi* oli siinä asemassa, että sen olisi pitänyt osata arvioida toimintaansa liittyneet riskit ja kohtuullisin määrin myös ennustaa niiden mukanaan tuomat seuraukset. Tämän vuoksi EIT katsoi, että perusoikeusrajoitus oli laissa säädetty, niin kuin ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan toinen kohta määrää.²⁵⁷

Toiseksi lainmukaisuuteen liittyy *saavutettavuus*, toisin sanoen on oltava olemassa selkeä tieto tilanteeseen soveltuvista oikeudellisista säännöistä. Edellä mainitussa tapauksessa *S. ja Marper* EIT huomautti, että lain mukaan näytteitä ja sormenjälkiä ei saanut käyttää

²⁵² *Silver ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, tuomio 25.3.1983.

²⁵³ Viljanen 2003 s. 185.

²⁵⁴ *S. ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 47.

²⁵⁵ *Delfi v. Viro*, tuomio 10.10.2013.

²⁵⁶ *Ibid.* kohta 73.

²⁵⁷ *Ibid.* kohta 76.

muutoin kuin rikollisuuden estämiseen ja selvittämiseen tai esitutkintaan ja mahdolliseen syyttämiseen liittyvissä tarkoituksissa. EIT katsoi, aivan kuten valittajatkin, että ainakin rikollisuuden estämis- tai selvittämistarkoitus oli yleisluonteinen ilmaisu ja antoi aiheita laajentavaan tulkintaan.²⁵⁸

Kolmantena osavaatimuksena on *ennustettavuus* eli normien tulee olla riittävästi saatavilla ja ennakoitavissa. Lain pitää olla muotoiltu niin täsmällisesti, että yksilö voi päätellä tekojensa seuraukset, ja että hän kykenee tarvittaessa asiantuntevin neuvoin päättämään käyttäytymisestään.²⁵⁹

Tapauksessa *Delfi* EIT argumentoi, että kansalaisen tulee voida ennustaa seuraukset teoille, mutta seurausten ei tarvitse olla ennustettavia kiistattomalla varmuudella. Varmuus on EIT:n mukaan toivottavaa, mutta se voi aiheuttaa systeemiin kohtuutonta jäykkyyttä ja lain täytyy kyetä pysyä muuttuvien olosuhteiden vauhdissa.²⁶⁰ Tapauksessa EIT irtaantui aikaisemmasta ratkaisukäytännöstään siinä, että vastuu kolmannen osapuolen kirjoituksista ja mielipiteistä voi syntyä vain poikkeustapauksissa. Aikaisemmin esimerkiksi *Jersild v. Tanska*-tapauksessa²⁶¹ EIT:n sananvapautta koskevassa ratkaisukäytännössä ja korostettu, että demokraattisessa yhteiskunnassa sisällöllisesti merkityksellisen keskustelu rajoittamiseen on suhtauduttava hyvin pidättyvästi. *Delfi*-ratkaisu erosi täysin tästä lähtökohdasta ja tekee omalta osaltaan EIT:n ratkaisujen ennakoinnin 10 artiklan kohdalla todella vaikeaksi.

Neljäntenä tekijänä nousee esille *laillisuusperiaate ja vallan väärinkäytön ehkäisy*. Lain pitää tarjota riittävää suojaa mielivallalta ja siihen tulee sisältyä suojakeinot vallan väärinkäyttöä vastaan. Jos laki jättää viranomaisille harkintavaltaa, sen ala ja käyttö on määriteltävä riittävän selkeästi ja oltava tehokkaan valvonnan alla. Vaaditun täsmällisyyden aste riippuu asianomaisen lainsäädäntötoimen sisällöstä sekä sen kohteena olevien henkilöiden määrästä ja asemasta.²⁶²

Silloin, kun tuomioistuin joutuu pohtimaan lain asettamaa laatuvaatimusta, siihen liittyvien testien sisältöä sekä sitä, mitä asioita säännösten tosiasiallisesti tulisi sisältää, syntyy pisimmälle viedyt ratkaisut ja EIT:n oma tulkintapohja kehittyy eniten. Mielenkiintoisimmissa

²⁵⁸ *S. ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 99.

²⁵⁹ Viljanen 2003 s. 186.

²⁶⁰ Ks. *Delfi v. Viro*, kohta 71.

²⁶¹ *Jersild v. Tanska*, tuomio 23.9.1994.

²⁶² Viljanen 2003 s. 186–187.

tapauksissa vastakkain ovat liian joustamaton normisto ja toisaalta täsmentymättömät ja yksilön oikeuksien kannalta ongelmalliset säädökset.²⁶³

5.2.3 Hyväksyttävyys

EIT ei juurikaan anna suurta painoarvoa hyväksyttävän perusteen vaatimuksen täyttymisen perusteleminen tuomioissaan. Rajoituksen takana olevaan intressiin kohdistuva arvostelu tapahtuu lähes poikkeuksetta välttämättömyys- tai lainmukaisuus-testin yhteydessä. Heikko asema ja lyhyet perustelut osana kokonaistestiä perustuneen näkemykseen, että jäsenvaltiot toimivat lähtökohtaisesti hyväksyttävästi. Ihmisoikeussopimuksessa luetellut perusteet, kuten yleinen järjestys ja moraali, ovat käsitteinä laajoja ja tulkinnanvaraavia jättäviä, joten niiden perusteella tehtäviin rajoituksiin sisältyy selkeä väärinkäytön tai –ymmärryksen mahdollisuus. EIT ei kuitenkaan ole puuttunut valtioiden perusteissa esiintyviin puutteisiin tai sen enempää korostanut hyväksyttävän perusteen merkitystä. Kokonaistestin osalta yhden vaatimuksen olettamista automaatioksi ei voi pitää hyvä suuntauksena.²⁶⁴

Tapauksessa *Delfi* EIT pohti, että valittajan firman sananvapauden rajoittaminen täytti hyväksyttävä peruste –vaatimuksen, koska rajoitus suojeli muiden mainetta ja oikeuksia. Tuomioistuimien otti huomioon valittajan argumenttien kommenttien varsinaisten kirjoittajien vastuusta, mutta EIT:n mielestä tuo vastuu ei poista sitä tosiasiaa, että myös yrityksellä on vastuu ja samalla täyttyy hyväksyttävän perusteen vaatimus.²⁶⁵

Leyla Sahin-tapauksessa Turkin valtio viittasi uskonnonvapauden rajoittamisen hyväksyttävänä perusteina useaan päämäärään. Näitä olivat yleisen järjestyksen säilyttäminen yliopistoissa, maallistumisen periaatteen ylläpito ja muiden osapuolten oikeuksien ja vapauksien suojeleminen. EIT:n mukaan tapauksen olosuhteet ja kansallisten tuomioistuimien perustelut ilmaisevat, että rajoittavilla toimenpiteillä tähdättiin muiden henkilöiden oikeuksien suojelemiseen ja yleisen järjestyksen turvaamiseen, eikä pääasiallisena tarkoituksena näin ollut valittajan oikeuksien rajaaminen.²⁶⁶

²⁶³ Viljanen 2004 s. 523.

²⁶⁴ Viljanen 2003 s. 217–223.

²⁶⁵ *Delfi v. Viro*, kohta 77.

²⁶⁶ *Leyla Sahin v. Turkki*, kohdat 99, 163–166.

Tapauksessa *Xym. v. Itävalta* kyse oli siitä onko biologisella vanhemmalla oikeus säilyttää vanhemman status, jos hänen samaa sukupuolta oleva kumppaninsa adoptoi hänen lapsensa. EIT tarkastelee tässä tapauksessa hyväksyttävyyden vaatimusta yhdessä suhteellisuusperiaatteen kanssa. Tuomioistuimien ottaa perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyttä testatesaamalla huomioon lapsen intressien suojelun huomioon, vaikka päällisin puolin vaikuttaa, että se hukkuu syrjinnän kysymysten joukkoon²⁶⁷.

5.2.4 Välttämättömyys

Rajoittamisvaatimusten testaaminen keskittyy rajoituksen välttämättömyydestä demokraattisessa yhteiskunnassa –vaatimukseen. Se on samalla lausekkeista vaikein tutkittavaksi, varsinkin otettaessa huomioon valtioiden harkintamarginaalit. Ihmisoikeustuomioistuin painottaa ratkaisuisaan demokraattisen systeemin näkemistä edellytyksenä koko ihmis-oikeusjärjestelmälle.²⁶⁸

Päaelementit EIT:n välttämättömyysrajoituksessa ovat ensinnäkin *painava yhteiskunnallinen tarve*, toiseksi puuttumisen ja tavoiteltavan päämäärän on oltava *järkevässä suhteessa keskenään* ja kolmanneksi puuttumiselle tulee olla *asiaankuuluvat ja riittävät perustelut*. Toinen malli on korostaa testiä kolmen erillisen vaatimuksen yhdistelmänä. Tulkinta kokonaisuutena, suhteellisuuden ja syiden arviointi, on tässä tapauksessa perustekijöitä, jotka sallivat mallin rakentamisen. Tällaisen mallin on tarkoitus tehdä helpommaksi soveltaa välttämättömyyden vaatimusta ja auttaa vaikeassa tehtävässä punnita eri intressien välillä.²⁶⁹

Tapauksessa *S. ja Marper* EIT korosti, että oli tärkeää antaa yksityiskohtaisia määräyksiä sormenjälkien ja muiden näytteiden ottamisesta, säilyttämisestä, käytöstä, luovuttamisesta kolmansille osapuolille, salassapidosta sekä hävittämisestä kuten myös minimitageista, jotta vältettäisiin väärinkäytökset ja mielivalta. Käsillä olevassa tapauksessa nämä kysymykset liittyivät EIT:n mielestä siihen laajempaan kysymykseen, oliko puuttuminen ollut välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. EIT katsoi, että puuttumisella oli pyritty hy-

²⁶⁷ *Xym. v. Itävalta*, tuomio 19.2.2013, kohta 138.

²⁶⁸ Viljanen 2003 s. 225.

²⁶⁹ Ibid. s. 232–233.

väksyttävään tavoitteeseen EIS 8 artiklan 2 kohdan mielessä eli rikollisuuden estämiseen.²⁷⁰

Suhteellisuustesti esiintyy oikeuskäytännössä hieman eri muodoissa ja on välttämättömyys-testin osista monimuotoisin. Testi on tyypillinen lähes kaikkien sopimusartiklojen tulkinnassa. Suhteellisuuden mittaamisesta ei ole helppo antaa yleispätevää kuvaa, vaan on tyydyttävä karkeisiin ryhmittelyihin. Suhteellisuustesti tarkkuuden sekä samalla ihmisoi-keustuomioistuimen tutkimisen tarkkuuden ja kansallisille viranomaisille jäävän harkinta-marginaalin määrittelemisessä on merkitystä usealla muuttujalla. *Jukka Viljanen* listaa näiksi tekijöiksi muun muassa seuraavat: Millainen on oikeus, johon puututaan, mihin oi-keuden osaan puuttuminen kohdistuu, mikä on puuttumisen hyväksyttävä peruste ja miten vakavasta puuttumisesta on kyse.²⁷¹

Täydentävinä tekijöinä testissä ovat lisäksi perinteinen vertailu jäsenvaltioiden välillä ja eurooppalaisen tason (*European standard*) etsintä sekä toisaalta jäsenmaiden valtiosääntö-käytännön monimuotoisempaa vertailua edustava kansainvälisten trendien (*international trends*) arviointi.²⁷² Tapauksessa *H v. Suomi*, jossa kyse oli sukupuoltaan vaihtaneen oi-keudesta avioliittoon, EIT korosti ratkaisun perusteissaan, että konsensus samaa sukupuol-ta olevien avioliitosta on kehittymässä eurooppalaisessa kontekstissa, ja että osa EU:n jä-senvaltioista ovat jo lisännyt vaihtoehtoon kansalliseen lainsäädäntöön. Huomio ei sinän-sä vaikuttanut päätökseen, sillä Suomessa vaihtoehto ei ole mahdollinen, vaikka eduskunta tuona ajankohtana asiaa käsittelevä. Suomessa kuitenkin on mahdollisuus rekisteröidä pa-risuhde, joten tämä turvaa EIT:nkin mielestä tarpeeksi samaa sukupuolta olevien pari-en oi-keudet.²⁷³

Delfi-tapauksen ratkaisussa EIT argumentoi perusoikeuden rajoittamisen välttämättömyy-den puolesta vahvasti omaan oikeuskäytäntönsä vedoten. Se myös painottaa yksityisyy-den suojan merkitystä tässä sananvapauden rajoittamisessa.²⁷⁴ Kyseiseen tapaukseen pe-rustuvissa perusteluissa EIT toteaa, että asiassa kysymys on nimenomaisesti siitä, onko va-littaja vastuussa siitä, ettei kenenkään kolmannen ihmisoikeuksia loukata. EIT tuli tässäkin kohtaa siihen tulokseen, että valittaja oli vastuussa Internetin portaaliuutisen yhteydessä

²⁷⁰ *S. ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 106.

²⁷¹ Viljanen 2004 s. 524.

²⁷² J. Viljanen 2011 s. 251.

²⁷³ *H v. Suomi*, tuomio 13.11.2012, kohta 49.

²⁷⁴ Ks. myös *Animal Defenders Internations v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, tuomio 22.4.2013 ja *Axel Springer AG v. Saksa*, tuomio 7.2.2012.

olevan keskustelupalstaan lukijoiden kirjoittamista halventavista kommenteista, joten yrityksen sananvapauden rajoitus oli välttämätön.

Tapauksessa *Animal Defenders International v. Yhdistynyt kuningaskunta* valittajana on kansalaisjärjestö, joka kampanjoi eläinten hyväksikäyttöä vastaan. Tapauksessa järjestö väitti sananvapautensa tulleen loukatuksi sen seurauksena, että poliittinen mainostaminen radiossa ja televisiossa oli kielletty lailla. Tapauksessa oli kiistaa sananvapauteen puuttumisen välttämättömyydestä demokraattisessa yhteiskunnassa EIS 10 artiklan 2 kohdan mielessä. EIT viittasi sovellettavien yleisten periaatteiden kohdalta aiempaan oikeuskäytäntöönsä.²⁷⁵

EIT tarkasteli käsillä olevan poliittisen mainontakiellon syntyhistoriaa Iso-Britanniassa ja totesi, että kiellon välttämättömyyden. Tärkeänä seikkana yleisen kiellon oikeasuhtaisuuden kannalta EIT piti sitä, että kiello oli rajattu poliittiseen mainontaan radiossa ja televisiossa, jotka olivat mediasta vaikutusvaltaisimpia ja kalleimpia. EIT katsoi, ettei ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa ollut rikottu, mutta päätös oli suuren jaoston äänestystulos yhden äänen erolla. Vähemmistöön jääneiden lausunnoissa huomautettiin mm. siitä, että mainontakielloa ei ollut lähes ollenkaan rajattu. Se, että kiellosta oli säädetty parlamentissa perusteellisen harkinnan jälkeen, ei ollut riittävä syy olla soveltamatta vakiintuneita ihmisoikeussääntöjä.²⁷⁶

EIT:n sananvapauskannanottojen keskeisin viesti liittyy yleensä nimenomaan välttämättömyyden testaamiseen. Tuomioistuimen tuomiosta voi huomata kansallisten tuomioistuinten tekemät virheet perusoikeusrajoituksen välttämättömyyden arvioinnissa. Esimerkiksi tapauksessa *Iltalehti ja Karhuvaara v. Suomi* oli kyse siitä, että kansalliset tuomioistuimet eivät olleet edes lähteneet yrittämään rajoituksen välttämättömyyden arviointia sopimuksen edellyttämällä tarkkuudella. Ne olivat pohjanneet tuomionsa ainoastaan joustamattomaan lainsäädäntöön ja sillä perusteella suomalaiset tuomioistuimet katsoivat, ettei niillä ollut mahdollisuutta tehdä toisenlaista ratkaisua.²⁷⁷

Tapauksessa *Xym. v. Itävalta* EIT toteaa, että syrjinnän kiellon ja yksityisyyden suojan rajoittaminen ei ole välttämätöntä. Itävallan lainsäädännön mukaan kumppanin lapsen adop-

²⁷⁵ *Animal Defenders International v. Yhdistynyt kuningaskunta*, kohta 102. Ks. myös *Mouvement Raëlien Suisse v. Sveitsi*, tuomio 13.7.2012.

²⁷⁶ Ibid. kohdat 113–125.

²⁷⁷ *Iltalehti ja Karhuvaara v. Suomi*, tuomio 6.7.2010.

tointi on mahdollista sekä naimisissa oleville että naimattomille heteropariskunnille. Samaa sukupuolta olevat parit eivät kuulu oikeuden piiriin. Tämä perustuu olettamukseen, että perinteistä käsitystä perheestä tulisi suojella, koska vain perhe, jossa vanhemmat ovat eri sukupuolta voivat riittävästi turvata lapsen tarpeet. EIT:n mukaan ratkaisussa on otettava huomioon yhteiskunnan kehitys ja muutokset ajatustavoissa, eikä sillä ole myöskään mitään syytä epäillä samaa sukupuolta olevien vanhemmuuteen kykenevyyttä.²⁷⁸

5.3 Päätelmät

Rajoituslausekkeiden analyysissä pitää muistaa, että verrattuna kansallisiin testeihin, eurooppalainen systeemi sallii tiettyä moninaisuutta puhuttaessa oikeuskulttuureista. Esimerkiksi lainmukaisuuden kriteeri ei välttämättä vaadi, että normi pohjautuu lainsäädäntöön. Kirjoittamatonkin laki on riittävä, jos se on asiaankuuluvasti ennalta arvattavaa. Perusidea lainmukaisuuden vaatimuksessa on selvä ja yksinkertainen jokaisessa asiayhteydessä: lain laatu on tyydyttävää, jos se suojaa yksilöä vallan väärinkäyttöä ja mielivaltaa vastaan.²⁷⁹

Tulkintaa helpottaa se, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat ainakin nykyään hyvin informatiivisia. Eri osapuolten argumenttien selkeä kirjaaminen ratkaisun perusteluosuuteen tuo selkeyttä ja luotettavuutta.

Delfi-tapauksen ratkaisu herätti epäluuloa ympäri Eurooppaa monestakin syystä. Ensinnäkin ratkaisun poikkeamista aiemmasta oikeuskäytännöstä voidaan pitää EIT:n tuomioiden ennakoitavuuden vaikeutumisen vuoksi huolestuttavana. Sananvapauden piiriin kuuluu myös lehdistön toiminta, silloin kun se raportoi yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista. Yksi EIT:n viitatuimmista sananvapausratkaisuista *Jersild v. Tanska* koski tätä aihetta. Siinä toimittajan rankaiseminen kiihottamisesta kansanryhmää vastaan loukkasi toimittajan sananvapautta. Tiedonvälityksen vapauteen kuuluu oikeus kirjoittaa ja raportoida myös rasisista ryhmistä, niiden toiminnasta ja mielipiteistä. Valittajan toimittamaan ohjelmaan oli sisällytynyt haastattelukohtauksia, jotka sinällään täyttivät rikoksen tunnusmerkit. Niiden sisällyttämistä rasisminvastaiseen ohjelmaan ei kuitenkaan pidetty rikoksena.²⁸⁰ Tapausta on käsitelty laajalti ja Suomessakin mm. rikoslain 11 luvun 10 § :n säätämiseen johtanees-

²⁷⁸ *Xym. v. Itävalta*, kohdat 137–152.

²⁷⁹ Viljanen 2003 s. 337.

²⁸⁰ *Jersild v. Tanska*, tuomio 23.9.1994.

sa hallituksen esityksessä (HE 317/2010). Sananvapauteen liittyy EIT:n omankin tulkinnan mukaan tiedotusvälineiden keskeinen rooli demokraattisessa yhteiskunnassa. Median tulee välittää tietoa yhteiskunnallisesti tärkeistä asioista ja toimittajien vapauteen kuuluu myös oikeus käyttää jonkin verran provosointia.

Toiseksi EIT:n ratkaisu *Delfi*-tapauksessa tarkoittaa luultavasti sitä, että keskustelupalstoja siirretään sensuurin alle, jota voi sinällään jo pitää sananvapausloukkauksena. Jos operaatoreita velvoitetaan tarkastamaan mielipidekirjoittelu, sen luonne tulee taantumaan interaktiivisesta sosiaalisesta mediasta ennakolta tarkastettavaan tiedotukseen.

EIT:n oikeuskäytäntö on jatkuvasti muuttuvaa ja EIT onkin tehnyt monessa tapauksessa selväksi, että ihmisoikeussopimus on asiakirja, jota on tulkitaan valtioissa vallitsevien olosuhteiden valossa. EIT:n ei täten pidä odottaa tekevän aina aiempiin ratkaisuihinsa sidottuja tulkintoja. Koska EIT antaa lähes 2000 tuomiota vuodessa ja tekee kymmeniä tuhansia tutkittavaksi ottamista koskevaa päätöstä, sen oikeuskäytäntökin luonnollisesti muuttuu ja kehittyy. Ratkaisut, joissa tulkintalinja yhtäkkiä radikaalisti vaihtuu, ovat kuitenkin huoletuttavia, eivätkä pelkästään oikeuden ennakoitavuuden vaan myös ihmisoikeuskontrollin vahvistamisen näkökulmasta.

Useat oikeuskäytännön ja tulkinnan kannalta tärkeät ratkaisut ovat suuren jaoston tasaisia äänestystuloksia, kuten esimerkiksi *Animal Defenders*-tapaus. EIT:n ratkaisukäytännössä tiukatkin äänestysratkaisut ovat osoittautuneet merkittäviksi ja niissä määrittynyt enemmistön kanta ohjaa käytännössä vahvasti tuomioistuimen myöhempiä ratkaisuja. Siksi tulkintalinjojen kehitystä ennakoitaessa suuren jaoston äänestysratkaisujenkin kohdalla pitää tutkia enemmistön näkemysten suhdetta tuomioistuimen aiempaan ratkaisukäytäntöön.²⁸¹

Lähiaikoina EIT:n käsittelemistä suuren jaoston ratkaisuista *Austin ja muut. v. Yhdistynyt kuningaskunta*²⁸² on hyvä esimerkki tapauksesta, joka osoittaa miten eräät vapaudenriiston kaltaiset absoluuttisiksi mielletyt käsitteet voidaan suhteellistaa. Tapauksessa oli kyse saartorenkiaan käytöstä mielenosoitustilanteessa. Mielenosoitusoikeuden turvaamisen on täytettävä kansallisella tasolla vähintään sille ihmisoikeutena asetettu minimitaso, joka voidaan täyttää seuraamalla ja noudattamalla EIT:n muodostamaa oikeuskäytäntöä.

²⁸¹ Rautiainen & Neuvonen 2014 s. 299–301.

²⁸² *Austin ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, tuomio 15.3.2012.

Samansuuntaisesti voi lukea myös suuren jaoston ratkaisuja, jo mainittu *Animal Defenders International v. Yhdistynyt kuningaskunta*²⁸³ ja *Movement Raëlien Suisse v. Sveitsi*²⁸⁴. Niissä EIT hyväksyy aiempaa kevyemmin perustein sen, että vahvastikin ihmisoikeuksiin puuttuvaa kansallista lainsäädäntöä voidaan pitää ihmisoikeussopimuksen mukaisena ilman, että ihmisoikeustuomioistuimen tarvitsee itse sitä tutkia.

Laajempaan perspektiiviin asetettuna kehityksestä kertoo myös se, että EIT toiminnan painopiste on siirtymässä vahvemmin kohti vakavimpien ihmisoikeusloukkausten käsittelyä. Esimerkiksi *El-Masri v. Makedonia*-tapaus²⁸⁵, jossa kyse oli pidätetyn luovuttamisesta Yhdysvaltojen tiedustelupalvelu CIA:lle. Kehityksen voi myös nähdä niin, että EIT on siirtymässä kohti sen varsinaista tehtävää.

6. YHTEENVETO

6.1 Unionin tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen välinen suhde

Kahdesta eurooppalaisesta oikeusjärjestyksestä, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Euroopan unionin oikeudesta, ainoastaan ensin mainittu on nimenomaisesti perustettu tarkoituksenaan edistää ihmisoikeuksia ja demokratiaa Euroopassa. Nykyisen Euroopan unionin tarkoituksena ja päämääränä sen sijaan oli lähinnä vain yhteismarkkinoiden perustaminen. Vaikka molemmat oikeusjärjestykset ovat saaneet alkunsa tarpeesta Euroopan yhdistämiselle maailmansotien raunioilta, ihmisoikeudet ja taloudellinen vapaus kuitenkin ajateltiin kahtena täysin erillisenä oikeuden alana ja jopa vähäinen vuorovaikutus yhteisön taloudellisen vapauden turvaamisen ja kansallisten perusoikeuksien välillä näytti mahdottomalta.²⁸⁶

Nämä odotukset kuitenkin todettiin vääräksi, sillä EU-tuomioistuin yhdenmukaisti tulkintojaan ihmisoikeussopimuksen tavoitteiden kanssa vastauksena jäsenvaltioiden perustuslakituomioistuimen itsepintaisiin vaatimuksiin ja turvatakseen itselleen tärkeän ensisijai-

²⁸³ *Animal Defenders International v. Yhdistynyt kuningaskunta*.

²⁸⁴ *Movement Raëlien Suisse v. Sveitsi*.

²⁸⁵ *El Masri v. Makedonia*, tuomio 13.12.2012.

²⁸⁶ *Sabel & Gerstenberg* 2010 s. 514.

suuden periaatteen. EUT on myöhemminkin osoittanut valmiutensa muuttaa omaa oikeuskäytäntöään sopusointuun Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, sellaisena kuin EIT on sitä tulkinnut.²⁸⁷

Aivan yksinkertaista tämä tietenkään ei ole, koska perustavanlaatuisten periaatteiden ja kansallisten perustuslakien monimuotoisuuden kunnioittamisen välillä on olemassa jännite. Oikeusvaltioon ja demokratiaan liittyvään jännitteeseen tuo lisämakunsa se, että EU on sitoutunut suojaamaan kumpaankin SEU 6 artiklassa. Tietoisena tästä jännitteestä EUT on yleisesti ottaen ollut varovainen viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään ja siirtänyt perusoikeuksien tulkintavastuuta jäsenvaltioille silloin, kun kansalliset viranomaiset ovat näyttäneet selvästi olevansa tietoisia velvollisuuksistaan ja sitoumuksistaan EU-oikeutta kohtaan ja ovat muutenkin toimineet aiemmin tunnollisesti.²⁸⁸

Nykyistä Euroopan perus- ja ihmisoikeusjärjestelmää on kuvattu kolmiona, jossa kansallisten valtiosääntötuomioistuinten ja unionin tuomioistuinten näkökulmat eroavat ratkaisevasti toisistaan. Kansallisten tuomioistuinten erityisongelma tässä asetelmassa on unionin oikeuden ja ihmisoikeussopimuksen hierarkkinen asema suhteessa kansalliseen perustuslakiin. Ihmisoikeustuomioistuimen näkökulma sekä kansallisiin oikeusjärjestelmiin että unionin oikeuteen on puolestaan varsin selvä ja yksiselitteinen: valtion jäsenyys Euroopan unionissa ei vaikuta sen ihmisoikeussopimuksesta johtuviin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Koska unionin oikeudenkin toimeenpanosta vastuussa on viime kädessä nimenomaan jäsenvaltio, on ihmisoikeustuomioistuimen tulkintojen velvoittavuus myös unionin oikeuden alalla selvää, ainakin näin edelleen siis ihmisoikeustuomioistuimen omasta näkökulmasta. Tähänastinen ratkaisukäytäntö kuitenkin antaa viitteitä siihen, että ihmisoikeustuomioistuin pyrkii välttämään järjestelmien välisiä ristiriitoja ja kunnioittaa unionin oikeudessa tehtyjä perusoikeusratkaisuja.²⁸⁹

Pulmallisin tuon kolmion kärjistä lienee EU-tuomioistuimen näkökanta. Kuten kansallissakin oikeusjärjestelmissä, myös unionin oikeudessa on mahdollista taata ihmisoikeussopimuksen edellyttämää vähimmäistasoa pidemmälle menevä perusoikeussuoja, mikä siis jo sellaisenaan tarkoittaa unionin perusoikeuksien osittaista autonomiaa suhteessa ihmisoike-

²⁸⁷ Sabel & Gerstenberg 2010 s. 514.

²⁸⁸ Ibid. s. 515.

²⁸⁹ Hoikka 2009 s. 82–83.

ussopimukseen. Perus- ja ihmisoikeuksien kollisiotilanteissa autonominen tulkinta saattaa kuitenkin helposti johtaa ristiriitatilanteisiin järjestelmien välillä. Esimerkiksi unionin oikeuden ihmisoikeustasoa korkeampi sananvapaussuoja saattaa johtaa ristiriitaan vaikkapa ihmisoikeussopimuksessa turvatun yksityiselämän suojan kanssa tai päinvastoin.²⁹⁰

Lissabonin sopimus osoitti tarpeen kehittää kokonaisvaltaisempaan ja yhdenmukaisempaan menettelyä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiselle Euroopassa. Kun tuomioistuinten toiminta sujuu harmonisesti ja se on yhdenmukaista, tehokasta ja sujuvaa, on yksilö kaikilla tasoilla turvattu saamaan korkeinta mahdollista ihmisoikeussuojaa. Tuomioistuinten roolijako tuntuu selvältä niin, että EIT:lla on viimeinen rooli vakavissa ihmisoikeusloukkausasioissa ja unionin tuomioistuin säilyttää roolinsa korkeimpana perustuslaillisena oikeutena. Lisäksi koska EU:n perusoikeuskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus täydentävät toisiaan, vaikuttaa, että tuomioistuinten toiminta sujuu ilman isoja konflikteja.²⁹¹

EU-tuomioistuimen kehitys on mennyt ja menee kohti korkeinta kansallista tuomioistuinta muistuttavaan suuntaan, mikä on luonnollinen seuraus EU:n saadessa valtioita muistuttavia piirteitä. EU:n vahvistunut perusoikeusjärjestelmä ja perusoikeuksien kasvu EU-tuomioistuimen ei ainakaan toistaiseksi ole tarkoittanut, että ihmisoikeustuomioistuimen rooli muuttuisi. Näin ollen kysymys siitä, että ihmisoikeustuomioistuin muuttuisi tässä kuviossa tarpeettomaksi, on aiheeton. Kysymys on ennen kaikkea siitä, olisiko EUT:n oltava kansallisten tuomioistuinten tavoin oltava EIT:n harjoittaman ulkopuolisen valvonnan alaisena.²⁹²

Ongelmat ja kitkat ratkaisukäytännöissä tuomioistuinten välillä ovat olleet marginaalisia. Tunnusomaista on pikemminkin ollut vuorovaikutus kuin konfliktit. Harmonisointiin pyrkivä lähestymistapa on nähtävissä kummankin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. EU-tuomioistuin on jo pitkään ottanut EIT:n oikeuskäytännön huomioon soveltaessaan ihmisoikeussopimusta. Valmius ei ole vähentynyt unionin oikeuden laajetessa yhä enemmän ihmisoikeusherkille aloille, oikeastaan päinvastoin.²⁹³

Mahdollisimman yhtenäinen tulkintalinja tuomioistuinten välillä on tärkeää myös kansallisille tuomioistuimille, jotka joutuvat ottamaan huomioon sekä EU:n perusoikeudet että Eu-

²⁹⁰ Hoikka 2009 s. 83.

²⁹¹ Di Federico 2011 s. 52–53.

²⁹² Pellonpää 2005 s. 1230–1231.

²⁹³ Ibid. s. 1231–1232.

roopan ihmisoikeussopimuksen. Vaikka EU-tuomioistuin ei, ainakaan näin aikana ennen kuin EU on liittynyt EIS:een, on se kuitenkin vahvistanut, että ihmisoikeussopimuksella on erityinen merkitys ponnisteluissa taata yhtäläiset perusoikeudet kaikissa jäsenvaltioissa.²⁹⁴

EU:n poliittisen voimistumisen myötä EU-tuomioistuin on yhä useammin ratkaisuisaan viitannut Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viime vuosi-
en vuoropuhelussa ei ole ollut kysymys yksinomaan yksipuolisesta vaikutteiden vaihdosta, vaan myös EIT on joissakin kysymyksissä osoittanut valmiuksia hakea tulkinnallista inspi-
raatiota EUT:n oikeuskäytännöstä.²⁹⁵

EU:n perusoikeusulottuvuuden vahvistuminen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön sisällön lähentyminen kohti EIT:ta on tarkoittanut sitä, että Strasbourgin ja Luxemburgin tuomioistuinten keskinäissuhdetta on kuvattu keskinäisenä toimivaltakonfliktina²⁹⁶. Samojen tai ainakin samantapaisten kysymysten tuominen sekä EU-tuomioistuimen että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tarkasteltavaksi erilaisine lopputuloksineen onkin nostat-
tanut tulkintoja, joissa ylikansallisen perusoikeusvalvonnan on katsottu muistuttavan kan-
sainväliselle yksityisoikeudelle tyypillistä piirrettä: jutulla voi olla erilainen lopputulos riippuen siitä, mikä oikeustie tapauksessa valitaan.²⁹⁷

6.2 Tuomioistuinten oikeuskäytännön vertailu perusoikeuksia rajoitettaessa

Rajoituslausekkeiden ja niiden tulkinnan ymmärtäminen julkiselle vallalle asetettujen eril-
listen rajoitusvaatimusten lisäksi myös yhtenä kokonaisena testinä auttaa kansallisten tuo-
mioistuinten toimintaa perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusta ratkaistaessa. Kun unionin
tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöjä analysoidaan kokonai-
suuksina, voi kummankin oikeuskäytännöstä havaita yleisiä linjauksia, jotka tukevat käsi-
tystä kokonaistesteistä.²⁹⁸

²⁹⁴ Sabel & Gerstenberg 2010 s. 518.

²⁹⁵ Jyräki 2009 s. 105.

²⁹⁶ Kts. Husa 2001 s. 55. Husa siteeraa *Ian Wardia*, joka on kuvannut ilmiötä ilmaisulla ”*the bizarre juris-
prudential twilight that surrounds the relation of the ECHR and the European Court of Justice*”.

²⁹⁷ Husa 2001 s. 61.

²⁹⁸ Viljanen 2003 s. 336.

Tuomioistuinten rajoitusedellytysten täyttymisen tulkintaan on muodostunut vakiintuneet testit, joiden mukaan tulee käydä erilliset vaiheet läpi, kun tutkitaan, onko perusoikeuteen puuttuminen perusoikeuskirjan, EU-oikeuden tai ihmisoikeussopimuksen vaatimusten mukaista. Kokonaistesteissä on kyse kriteerien asettamisesta kansallisen päätöksenteon tueksi, mutta se myös suojaa yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksia auktoriteettien mielivallalta. Testit eivät ole joustamattomia, valmiiksi saneltuja vaatimuslistoja, vaan ne jättävät myös harkintavapautta kansallisille tuomioistuimille. Tämä on positiivinen asia, sillä dynaaminen oikeuskäytäntö on usein kaikkien osapuolten kannalta turhaa byrokratiaa oikeudenmukaisempaa ja sujuvampaa. Oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden vuoksi asiaan tulee kuitenkin suhtautua pienellä varauksella. Kansalaisen pitää voida luottaa siihen, että oikeuskäytäntö ei liikaa vaihtelee.²⁹⁹

EUT keskittyy rajoituslausekkeiden testauksessa huomattavan paljon suhteellisuuteen ja lainmukaisuuteen. Oikeustapauksissa ei sinänsä tule esiin järjestelmällistä testausvaihetta, vaan EUT keskittyy omasta mielestään asian kannalta olennaisimpiin kohtiin. EIT:n rajoitustestaus on yhtenäisempää ja säännönmukaisempaa, vaikka tuomioistuin ei annakaan aina kaikille vaiheille samaa painoarvoa. Toki myös tuomioistuinten lähtökohta testata rajoitusedellytyksiä on erilainen. Ihmisoikeustuomioistuin tarkastelee, onko korkeimman mahdollisen kansallisen tuomioistuimen tuomio ihmisoikeussopimuksen mukainen, kun taas unionin tuomioistuin antaa suurimmaksi osaksi kansalliselle tuomioistuimelle ennakkoratkaisun keskeneräiseen oikeustapaukseen ja samalla linjaa kaikille jäsenvaltioille miten EU-oikeutta tulee epäselvässä tilanteessa soveltaa.

EU-tuomioistuimella on luonteensa vuoksi ihmisoikeustuomioistuinta pienempi valtuutus monissa ihmisoikeuskysymyksissä. Esimerkiksi *Juulia Jyräni* argumentoi seksuaalisen syrjimättömyyden kysymyksistä siitä, kuinka tuomioistuinten käytäntöihin vaikuttaa se lähtökohta, josta ne katsovat yhteiskunnan rakenteita. Moni valtioista rakentuu yhä edelleen vahvasti perheen ja sukulaisuuden pohjalle. Nämä eivät sinänsä tavoita unionin tuomioistuimen intressejä, joten se ottaa niihin kantaa itselleen melko vieraasta näkökulmasta. EIT sen sijaan ratkaisuissaan joutuu ottamaan huomioon, että monet sen tuomiovallan piiriin kuuluvista valtioista ovat hyvin perhekeskeisiä, joten siihen instituutioon radikaalisti puuttuminen on EIT:lle haastavaa ja kiusallistakin. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu-

²⁹⁹ Viljanen 2003 s. 338–342.

käytännön pohjana on siis ajatus perheestä valtion pienoiskuvana ja moraalien rakentumisen perusteena.³⁰⁰

Jyränki näkee unionin tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöjen muodostavan tietyissä ratkaisuissa kaksi erillistä linjaa. Hän selittää tilannetta sillä, että monen perusoikeuden idea on EUT:n ratkaisukäytännössä rakentunut Euroopan taloudellisen integraation pohjalle. EUT:lle sen oikeudelliset traditiot ovat näin jo vanhastaan tarjonneet työkalut talousalueen päämäärien edistämiseen. Markkinatalousperustainen unionin oikeusjärjestys on siten synnyttänyt omia tarpeitaan palvelevan konstruktion, joka eroaa usein EIT:n tavasta. Esimerkiksi seksuaalivähemmistöjen syrjintää koskevissa tapauksissa EIT kietoutuu vahvasti seksuaalisen suuntautumisen suojaan osana yksityisyyden suojaa, kun taas EUT:n versio syrjimättömyydestä kysyy, mikä on syrjinnän hinta verrattuna syrjimättömyyden hinta.³⁰¹

Jyränki perustelee kantaansa EIT:n ja EUT:n tulkintalinjojen eroista seksuaalioikeudellisilla tapauksilla, mutta esimerkiksi tapauksessa *Xym. v. Itävalta* EIT osoittaa mielestäni hyvinkin avarakatseista näkökantaa ihmisoikeustuomioistuimelta. Tapauksessa EIT:n suuri jaosto teki enemmistöpäätöksen, että EIS 14 ja 8 artiklat³⁰² tulivat loukatuiksi valittajien eriarvoisen kohtelun verrattuna naimattomiin heteropariskuntiin vuoksi. Yksimielisesti EIT tosin päätti, että loukkausta ei syntynyt suhteessa naimisissa oleviin pariskuntiin.

Uskon, että pääsyy em. tapauksen menestykseen tuomioistuimessa oli se, että valittajat rinnastivat tilanteensa naimattomiin heteropariskuntiin, ei naimisissa oleviin. Soveltaessaan rajoitustestiään ratkaistakseen, tarkoittiko erilainen kohtelu EIS 14 artiklan mukaista syrjintää, EIT hyväksyi, että valittajat olivat samanlaisessa tilanteessa naimattomien eri sukupuolta olevien parien kanssa. EIT:n mukaan ei ollut epäselvyyttä siitä, että tapaukseen soveltuva kansallinen lainsäädäntö johtaa eriarvoisuuteen naimattomien hetero- ja homoseksuaaliparien välille puhuttaessa kumppanin lapsen adoptoinnista³⁰³. Tuomioistuimella viittasi omaan vakiintuneeseen oikeuskäytäntöönsä siinä, että seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvat eroavaisuudet vaativat vakavia syitä ollakseen oikeutettuja, sillä lähtökohtaisesti syrjintä on EIS:n vastaista. EIT antoi myös lauselman siitä, että jos kohtelun epätasa-

³⁰⁰ Jyränki 2009 s. 111–112.

³⁰¹ Ibid.

³⁰² Syrjinnän kieltä ja yksityisyyden ja perhe-elämän suoja.

³⁰³ *Xym. v. Itävalta*, kohta 116.

arvoisuus on perustuu seksuaaliseen suuntautumiseen, valtion harkintamarginaali on silloin kapea.³⁰⁴

Samaan aihepiiriin liittyvässä *Römer*-tapauksessa Unionin tuomioistuimen kanta oli, että jäsenvaltioilla on oikeus päättää suhtautumisestaan siviiliavioliittoihin ja rekisteröityihin parisuhteisiin. Jos jäsenvaltio kuitenkin päättää kohdella eri tavalla rekisteröidyssä parisuhteessa olevaa paria, se rikkoo EU:n syrjinnänvastaisia sääntöjä. Avioliitossa ja rekisteröidyssä parisuhteissa elävien erilainen kohtelu on syrjintää. Epäsuorana syrjintänä on taas pidettävä sitä, että osa valtioista ei hyväksy rekisteröityä parisuhdetta lainkaan. Perheen ja avioliiton suojele ei oikeuta samaa sukupuolta olevien parien eriarvoiseen kohteluun.³⁰⁵

6.3. Keskeiset havainnot ratkaisukäytännöistä

Euroopan integraation tehtävänä on pidetty ennen kaikkea tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääoman vapaan liikkuvuuden edistämistä. Keskeisenä tekijänä markkinoiden tehokkaassa toteutumisessa on ollut kielto asettaa jäsenmaiden taloudellisia toimijoita eriarvoiseen asemaan. Syrjivän kohtelun kiellon lisäksi EU-tuomioistuin oikeuskäytännössä on kuitenkin muotoutunut taloudellisia oikeuksia laajempi perus- ja ihmisoikeuksien suoja, jossa syrjimättömyydenkin periaate on laajentanut merkitystään.³⁰⁶

Oikeuskäytännöstä huomaa, että perusoikeudet eivät ole EU:lle enää vain intressi muiden joukossa. Yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksille on annettu entistä suurempi painoarvo, eikä tuo seikka ole voinut olla heijastumatta myös EU-oikeuden syrjimättömyysperiaatteen. Periaatetta ei ole voitu enää tulkita yksinomaan taloudellisiin intresseihin liittyvänä asiana, vaan siitä on tullut puhtaasti perustuslaillinen yksilön oikeus. Syrjimättömyysperiaate on perusoikeuskirjassa ja EUT:n oikeuskäytännössä jopa niin vahva ja hyvin perusteltu että ihmisoikeustuomioistuin on viitannut EU-oikeuteen sen osalta.

Esimerkkeinä syrjimättömyyden periaatteen vahvasta asemasta on tapaus *Schalk ja Kopf v. Itävalta*, jossa oli kysymys samaa sukupuolta olevien henkilöiden oikeudesta avioliittoon, EIT ei perusoikeuskirjan 9 artiklan vuoksi pitänyt ihmisoikeussopimuksen 12 artiklan eri

³⁰⁴ *Xym. v. Itävalta*, kohta 148.

³⁰⁵ Ks. *Römer*.

³⁰⁶ Jyräki 2009 s. 103.

sukupuoliin avioliiton osapuolina viittaavasta sanamuodosta huolimatta mahdottomana, etteikö sopimusmääräyksessä tarkoitettu avioliitto voisi olla samaa sukupuolta olevienkin välinen.³⁰⁷ Lisäksi tapauksessa *G.N. v. Italia* EIT haki perusoikeuskirjan syrjintäperusteiden luettelosta tukea sille, että myös ihmisen perimään liittyviin ominaisuuksiin perustuva syrjintä on EIS 14 artiklan kieltämää³⁰⁸. EU-oikeuden kehittyneet syrjintäsäännökset ja -periaatteet ovat toimineet tärkeänä esimerkkinä ihmisoikeustuomioistuimelle sen kehittäessään omaa syrjintään liittyvää oikeuskäytäntöään. Romanilasten syrjintää peruskouluopetuksen yhteydessä koskeneessa tärkeässä tapauksessa *D.H. ym. v. Tšekki* EIT:n suuri jaosto tukeutui pitkälti EU-lähteisiin välillisen syrjinnän määrittelyssä.³⁰⁹

Sukupuolisyrimättömyyden periaatteen osalta EU-tuomioistuin on aiemmin ollut tulkintakäytännössään varsinkin sukupuolioikeudellisissa asioissa radikaalimpi kuin EIT, huolimatta siitä, että ratkaisujen taustalla vaikuttaa lähinnä taloudellisia motiiveja. *Kevät Nousiainen* pitää osasyynä tähän sitä, että ihmisoikeussopimuksen sukupuolisyrimättömyyden koskevaa normistoa on alusta asti heikentänyt muun muassa yleisen syrjintäkiellon puuttuminen alkuperäisestä sopimuksesta, ja sopimuksen mahdollistivat syrjinnäkiellon rajoitusperusteet ovat olleet myös laajempia kuin EU-oikeuden tunnustamat. EUT:n ratkaisuissa sukupuoleen perustuva syrjintä on ajateltu käsitteellisesti uudelleen.³¹⁰ EIT on kuitenkin aivan viimeisten vuosien ratkaisukäytännössään osoittanut tulkintalinjansa muuttuneen avoimempaan suuntaan.

EUT:n päätöksestä tapauksessa *AMS* voi tehdä muutamia huomioita. Julkisasiamiehen ehdotus sallia horisontaalinen välitön vaikutus direktiiviltä, jolla implementoidaan perusoikeuskirjan periaate, on rohkea. Hänen mukaansa perusoikeuksien horisontaalinen oikeusvaikutus on kuitenkin EU-oikeudessa tuttu, joten olisi ristiriitaista, että perusoikeuskirjan sisällyttäminen unionin ensisijaiseen oikeuteen muuttaisi tilannetta huonompaan suuntaan.

Ei kuitenkaan ole yllätys, että EUT ei yhtynyt julkisasiamiehen ehdotukseen. Mielestäni ratkaisuehdotus ei aiheuta konfliktia EUT:n oikeuskäytännön kanssa, joten on harmillista, että tuomioistuin päätti ottaa melko pelkistetyn lähestymistavan. Samalla se menetti hyvän tilaisuuden täsmentää ensimmäistä kertaa erittäin monitahoista perusoikeuskirjan 52.5 artiklaa siitä, kuinka periaatteet ja oikeudet tulisi identifioida perusoikeuskirjassa.

³⁰⁷ *Schalk ja Kopf v. Itävalta*, tuomio 24.6.2010, kohta 61.

³⁰⁸ *G.N. v. Italia*, tuomio 1.12.2009, kohdat 52 ja 126.

³⁰⁹ *D.H. ym. v. Tšekki*, tuomio 13.11.2007, esim. kohdat 89–90.

³¹⁰ *Nousiainen* 2005 s. 1200–1206.

Tapauksessa *Delfi* käsiteltiin sananvapautta, jonka rajoista EIT käy jatkuvaa keskustelua. Valittajan ja muiden intressien välisen tasapainon haussa nousee esiin erilaisia näkemyksiä ja tulkintoja. Vaikka sananvapauteen sisältyvää rajoituslauseketta sovelletaan samalla tavalla, voidaan rajoituslausekkeen välttämättömyyden vaatimukseen sisältyvästä suhteellisuuden osatelestä löytää useita versioita. Tuomioistuinten välisen harmonian ja oikeusvarmuuden kannalta *Delfi*-tapauksesta tekee vielä mielenkiintoisemman se, että ottaen huomioon EUT:n samantapaisen oikeuskäytännön, vaikuttaa, että *Delfi*-ratkaisu olisi EU:n ennakkoratkaisumenettelyn kautta ollut erilainen. EUT:n omat tulkinnat EU-oikeudellisista normeista nimittäin osoittavat, että tuomioistuin antaa huomattavasti enemmän merkitystä sananvapaudelle internetissä kuin EIT. Esimerkiksi tapauksessa *Digital Rights* sananvapaus nostettiin EU:n direktiiviä korkeammalle.

Tapauksen *L'Oréal*³¹¹ ratkaisussa EUT osoitti, että Internetin markkinapaikan operaattorin ei tarvitse ainoastaan lopettaa esimerkiksi tekijänoikeuksia vastaan tapahtuvia rikkomuksia hallinnoimillaan sivuilla vaan lisäksi myös estää tulevat mahdolliset loukkaukset. EUT:n ratkaisu toi selvyyttä yleisesti kaikille osapuolille tavaramerkin käytölle Internetissä, mutta operaattorit se pakottaa miettimään toimintojaan välttyäkseen joutumasta vastuuseen asiakkaidensa tekemistä rikkomuksista. Kyseessä ei kuitenkaan ollut sananvapauteen liittyvä tapaus, vaan selvästi tekijän- ja immateriaalioikeuksien suojaaminen. Yhteistä *Delfi*-tapaukseen oli kuitenkin kolmansien osapuolten teoista vastuun kantaminen. Tuomioilla voi olla samansuuntaisia seurauksia, sillä molemmat pakottavat verkkoympäristön toimijat miettimään miten järjestää palvelut ilman, että vastuu ulkopuolisten henkilöiden rikkomuksista ei lankea operaattoreille.

EIT:n ratkaisua *Delfi*-tapauksessa voidaan pitää Internet-kesustelun kannalta ongelmallisenä. Sen perusteella vastuu kolmansien kirjoittamista viesteistä kohdistuu erityisen vahvasti niihin tahoihin, joilla on mahdollisuus valvoa keskustelupalstoja siten, että loukkaava tai muuten laitton materiaali saadaan poistettua mahdollisimman pian. Vastuu nostaa kynnystä perustaa ja ylläpitää tällaisia keskustelupalstoja, jolloin loukkaava tai muuten laitton keskustelu siirtyy sivustoille, joilla ei ole halua tai valmiuksia valvoa keskustelua tai edes toimia yhteistyössä viranomaisten kanssa varsinaisten tekijöiden tavoittamiseksi.

³¹¹ Asia C-324/09 *L'Oréal*, tuomio 12.7.2011.

Delfi-tapaus ei ole vielä tullut lopulliseksi. Euroopan unionin ja Euroopan ihmisoikeusso-
pimuksen keskinäissuhteen vuoksi tapauksen eteneminen EIT:n suureen jaostoon olisi toi-
vottavaa. Siirrosta päättävä lautakunta on harvoin myöntynyt siirtoon, jos taustalla on yk-
simielinen jaostotuomio, kuten *Delfi*-tapauksessa. Tuomio on kuitenkin herättänyt voima-
kasta arvostelua ympäri Eurooppaa, joten se voi vaikuttaa lautakunnan päätökseen.³¹²

6.4 Johtopäätökset

Tutkimukseni tarkoituksena oli tutkia miten ja millä edellytyksillä Euroopan unionin tuo-
mioistuon ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuon rajoittavat perusoikeuksia ja onko tuomio-
istuinten välillä eroja rajoittamistesteissä, rajoitusedellytysten tulkinnassa tai ylipäättänsä
niiden ratkaisukäytännössä. Halusin tarkastella rajoitusedellytysten problematiikan yhtäläi-
syyksiä ja eroja EIT:n ja EUT:n ratkaisukäytännöissä ja samalla kyseenalaistaa yleistä ole-
tusta EIT:sta radikaalimpi ratkaisijana ihmisoikeusasioissa. Lisäksi halusin selvittää perus-
oikeuksien rajoittamiseen liittyvän oikeuskäytännön suhdetta ympäröiviin yhteiskuntiin oi-
keuspoliittiselta näkökannalta.

Vanhempaa oikeuskäytäntöä läpikäydessä olinkin jo valmis toteamaan, että kyseenalaistus
on täysin aiheellinen. EU-tuomioistuin tuntui tarkastelemissani tapauksissa olevan lähes
säännönmukaisesti avarakatseisempi ja modernimpi ratkaisija perus- ja ihmisoikeuksien
soveltamisalalla. EIT teki joissain tapauksissa hyvin taantumuksellisia ratkaisuja verrattuna
EU:n syrjimättömyysnormeihin ja EUT:n oikeuskäytäntöön. Siinä missä EU ja EUT teki-
vät suhteellisen tinkimättömiäkin tulkintoja syrjinnästä, EIT ei tuntunut olevan lainkaan
halukas siihen. Rajatut näkemykset antoivat jopa viitteitä siitä, että eurooppalaisen syrji-
mättömyyden vision olevan ahdasmielinen. Se veisi pohja EIT:n moraaliselta tai oikeudel-
liselta johtajuudelta ihmisoikeusasioissa.

EIT on kuitenkin mielestäni myöhemmässä oikeuskäytännössään, aivan muutaman viimei-
sen vuoden aikana, selvästi tullut lähemmäksi unionin tuomioistuinta ja uskaltaa nykyisin
tehdä merkittäviäkin muutoksia aikaisempaan ratkaisukäytäntöönsä, kuten esimerkiksi jo
aiemmin esitelty tapaus *X ym. v. Itävalta* osoittaa. Pidän tapauksen tuomiota on selkeänä

³¹² Rautiainen & Neuvonen 2014 s. 297.

edistysaskeleena EIT:lta kohti seksuaalivähemmistöjen laajempaa syrjimättömyyden suojaa. Ratkaisu tulee ehdottomasti nähdä positiivisena, koska se ottaa huomioon faktan, että Itävallan, ja joidenkin muidenkin sopijavaltioiden lait, sulkee tällä hetkellä homoseksuaaliset parit kumppaninsa lapsen adoptoinnista pois, vaikka ne samanaikaisesti hyväksyvät naimattomille heteropariskunnille saman oikeuden. Tämä muodostaa EIT:n omankin tulkinnan mukaan selvän loukkauksen EIS:n syrjimättömyyden periaatteelle. Ratkaisun myötä valtioiden tulee nyt saattaa tätä koskevaa lainsäädäntöään ihmisoikeussopimuksen suuntaan niin kuin EIT sitä tapauksessa tulkitsi.

Ratkaisu on myös monella tapaa problemaattinen, kuten tämänlaiset tapaukset yleensä ovat. Keskeisin huolenaihe on EIT:n antama vahvistus sille, että naimattomien samaa sukupuolta olevien parien ja naimisissa olevien samaa sukupuolta edustavien parien eriarvoisen kohtelu ei ole EIS:n vastaista. Tämä jättää sopimusvaltioille mahdollisuuden ylläpitää tilannetta, jossa ainoastaan heteropariskunnilla on oikeus avioliittoon ja samalla sen mukanaan tuomiin oikeuksiin.

Sananvapauden laajuudesta puhuttaessa on otettava esiin tapaus *Delfi*. Se miten EUT olisi ratkaissut tapauksen on tietenkin vain spekulatiota, mutta vertaamalla ja tutkimalla viimeaikaisia oikeuskäytäntöjä näyttää ilmeiseltä, että EU-tuomioistuin olisi antanut asianosaiselle EIT:ta laajemman sananvapauden. Se, että eri oikeustien valitsemalla saisi päivänvastaisen lopputuloksen, ei ole eurooppalaisen tuomioistuinharmonian kannalta lainkaan toivottavaa.

Digital Rights-tapauksen ratkaisussa oli ehdottoman myönteistä sen lopputulos, eli tietosuojaan liittyvän direktiivin toteaminen pätemättömäksi. Ratkaisua voi pitää erityisen hyvänä kansalaisoikeusjärjestöille ja muille vastaaville liikkeille, sillä ennakkoratkaisu on nyt menestyksellisesti ruodittu kansalaisjärjestö *Digital Rights Irelandin* ja vajaan 12 000 itävaltalaisen aloitteesta. Tällainen aloitekyky ei olisi jatkossakaan haitaksi, jos halutaan varmistaa henkilötietojen suoja osana yksityisyyden suoja.

EUT jätti asian *AMS* tuomiossaan vastaamatta siihen, kuinka periaatteet ja oikeudet tulisi tunnistaa perusoikeuskirjassa, vaikka julkisasiamies *Pedro Cruz Villalón* teki siitä ratkaisuehdotuksensa. Myös *Digital Rights*-tapauksessa julkisasiamies *Paolo Mengozzi* olisi päätenyt rohkeampaan ratkaisuun kuin mihin EUT lopulta tuli. EUT:lla ei ollut ratkaisussa uskallusta lykätä direktiivin pätemättömyyden vaikutuksia siihen asti kunnes lainsäätäjä kohtuullisessa ajassa toteuttaa korjaavat toimenpiteet. Lisäksi julkisasiamiehen ratkaisueh-

dotus alleviivasi mielestäni hyvin niitä ongelmia, joita EU:n ja jäsenvaltioiden kompetenssin rajojen määrittelyssä on. Ratkaisuehdotuksen mukainen tuomio ja sen mukainen tulkintalinja olisi kenties estänyt monta tulevaa ristiriitaa EU:n ja useiden kansallisten perustuslakien välillä.

Julkisasiamiehet ovat laajemminkin osoittaneet rohkeutta toimia suunnannäyttäjinä ja viittanneet paljon perusoikeuskirjaan heti sen julistuksen jälkeen. Tuomioistuin ei valitettavasti vielä uskalla tehdä ehdotusten pohjalta yhtä ennakkoluulottomia päätöksiä. Viittaaminen perusoikeuskirjaan on kuitenkin asteittain lisääntynyt ja säännönmukaistunut sen saatua oikeudellisen sitovuuden. Tästä voi päätellä, että luultavasti myös julkisasiamiesten selkeä halukkuus kehittää EU-oikeutta perusoikeusmyönteiseen suuntaa tuottaa tulevina vuosia tulosta myös tuomioistuinpäätösten tasolla.

Unionin tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöjen on jo kautta linjan todettu olevan suhteellisen hyvin harmonisoitua. Niiden ratkaisut perustuvat samalle oikeuspohjalle ja ne ottavat toisistaan paljon vaikutteita. Silti tässäkin tutkimuksessa löytyi pieniä, mutta paikoin hyvin ratkaiseviakin, eroja verrattaessa tuomioistuinten lopputuloksia. Vastoin yleisiä odotuksia, näissä tilanteissa EUT on ollut radikaalimpi ja laajempaa suojaa antava ihmisoikeusratkaisija kuin EIT. Seksuaalioikeudellisissa tuomioissa voidaan EIT:n ja EUT:n olevan hyvinkin lähellä toistensa oikeuskäytäntöä, kun taas sananvapaus-tuomioissa näyttää siltä, että unionin tuomioistuin antaa tällä hetkellä paikoin laajempaan perus- ja ihmisoikeussuojaa kuin ihmisoikeustuomioistuin. Johtopäätöstä ei pidä kuitenkaan ylikorostaa, sillä tuomioistuinten oikeuskäytäntö on yhä suhteellisen yhdenmukaista soveltamisalasta riippumatta. Erot tulevat lähinnä yksittäisissä tapauksissa monimutkaisessa aiheessa. Toki yksittäinenkin ratkaisu voi johdattaa jommankumman tuomioistuimen tulkintalinjaa eri suuntaan, jolloin harmonisoituneisuuteen viittaava kehitys hetkessä vaihtuu päinvastaiseksi.